TILINTARKASTUS JA EVALUAATIO

TALOUDEN JA SÄÄNTELYN VUOROPUHELU

TOIMITTANEET
JANNE RUOHONEN
LILI-ANNE KIHN
LASSE OULASVIRTA
ELISA VEIKKOLA



TAMPERE UNIVERSITY PRESS

Tilintarkastus ja evaluaatio

Viittausohje:
Ruohonen, J., Kihn, L-A., Oulasvirta, L. & Veikkola, E. (toim.) 2023. *Tilintarkastus ja evaluaatio: Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu.* Tampere: Tampere University Press.
https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-046-5

Toimittaneet

Janne Ruohonen, Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta & Elisa Veikkola

Tilintarkastus ja evaluaatio

Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu

TAMPERE UNIVERSITY PRESS

Tampere University Press
www.tuni.fi/tup
https://isni.org/isni/0000000507168743

VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

Kannen suunnittelu
Jonna Lahti

Typografia ja taitto
Eija Kylmäniemi

ISBN 978-952-359-047-2 (painettu, nid.)
ISBN 978-952-359-046-5 (PDF)

Kustantaja: Tampere University Press, Tampere, Suomi
Painopaikka: BoD – Books on Demand, Norderstedt, Saksa

Sisällys

Osa II: Evaluaatio ja omistajaohjaus

Kirjoittajat

Heidi Alitalo, KTM, KHT, toimii tilintarkastaja–yrittäjänä Tilintarkastus Alitalo Oy:ssä. Työnsä ohella hän tekee tilintarkastusalaan liittyvää väitöskirjatutkimusta Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunnassa. Hän on työskennellyt tilintarkastajana toistakymmentä vuotta. Ennen oman yrityksen perustamista hän työskenteli kymmenisen vuotta Big4-yhtiössä.

Mari Filatov, KTM, työskentelee controllerina Sanoma Media Finland Oy:llä. Hän on valmistunut Tampereen yliopistosta kauppatieteiden maisteriksi vuonna 2021. Opinnäytetyössään hän tutki hallinnon tarkastusta.

Benita Gullkvist, KTT (laskentatoimi), on vanhempi tutkija Vaasan yliopistossa. Tätä ennen hän työskenteli Hanken Svenska Handelshögskolanissa ja Åbo Akademissa. Hänen tutkimusalueitaan ovat muun muassa vastuullisuusraportointi, johdon ohjausjärjestelmät ja taloushallinnon digitalisaatio.
ORCID https://orcid.org/0000-0003-1029-5212

Tuomas Honkamäki, KTM (väit.), työskentelee Itä-Suomen yliopistossa laskentatoimen ja rahoituksen yliopistonopettajana. Honkamäki on tutkimuksellisesti kiinnostunut tilintarkastuksesta ja tilinpäätösraportoinnista.

Eeva-Mari Ihantola, KTT, on laskentatoimen yliopistonlehtori Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunnassa. Hänellä on yli 30 vuoden kokemus laskentatoimen opettajana ja tutkielmien ohjaajana. Hänen tutkimusintressinsä ovat pääasiassa johdon laskentatoimen alueella. Lisäksi hän julkaisee toisena kirjoittajana liikekirjanpidon ja tilinpäätöksen oppikirjaa, joka soveltuu sekä yliopisto-opetuksen että työelämän tarpeisiin.

Jan-Erik Johanson, HT, on hallintotieteen professori Tampereen yliopistossa. Tällä hetkellä Johanson tutkii julkisyksityisen hybridihallinnan muotoja ja strategista johtamista julkisissa organisaatioissa. Teokset Hybrid governance, organisations and society (2020) ja Governing hybrid organisations (2017) sekä Strategy formation and

policy making in government (2019) ovat joitakin viimeaikaisia tuotoksia näistä teemoista. ORCID https://orcid.org/0000-0002-2120-100X

Timo Kaisanlahti, OTT, toimii tilinpäätösoikeuden työelämäprofessorina Helsingin yliopistossa sekä kirjanpitokysymysten johtavana asiantuntijana Työ- ja elinkeinoministeriössä.

Jari Kankaanpää, KTT (laskentatoimi), HK (julkinen talousjohtaminen), toimii yrityksen laskentatoimen yliopisto-opettajana Tampereen yliopiston kauppatieteiden yksikössä. Kankaanpään asiantuntemus- ja tutkimusalueita ovat hyvä hallintotapa, tilinpäätösanalyysi sekä kunta- ja valtio-omisteiset osakeyhtiöt.

Lili-Anne Kihn, KTT, on laskentatoimen professori Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunnassa. Hänen tieteellinen tuotantonsa on keskittynyt laskentatoimen ja ohjauksen ilmiöihin. Hän on toiminut laajasti erilaisissa kotimaisissa ja kansainvälisissä tutkimus-, opetus- ja arviointitehtävissä.
ORCID https://orcid.org/0000-0002-6955-4568

Jussi Kivistö, HT, toimii hallintotieteen, erityisesti korkeakouluhallinnon professorina Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunnassa. Kivistön tutkimusintressit liittyvät korkeakoulujen ohjaukseen, rahoitukseen ja johtamiseen. Hän on julkaissut useita tieteellisiä artikkeleita korkeakoulutuksen laatuun ja arvioitiin liittyvistä aiheista sekä osallistunut useisiin korkeakoulujen laatua ja arviointia koskeviin tehtäviin Suomessa ja ulkomailla. ORCID https://orcid.org/0000-0003-1205-2775

Riitta Laine, KTM, KHT, toimii tilintarkastusasiantuntijana Suomen Tilintarkastajat ry:ssä. Laineen tehtäväkenttään kuuluvat muun muassa tilintarkastajien ohjeistus ja osaamisen kehittäminen sekä edunvalvonta ja jäsenpalvelujen koordinointi. Hän on erikoistunut hyvään tilintarkastustapaan pk-sektorin tilintarkastuksessa ja tilintarkastusalan standardeihin, sekä ylläpitää ja kehittää pk-tilintarkastukseen tarkoitettua tilintarkastuksen dokumentointityökirjaa, STanssia.

Markus Mättö, KTT, työskentelee Itä-Suomen yliopistossa laskentatoimen ja rahoituksen yliopistonlehtorina. Hänen tutkimuksellinen mielenkiintonsa kohdistuu yritysrahoituksen, tilintarkastuksen ja yliopistopedagogiikan ilmiöihin.
ORCID https://orcid.org/0000-0003-2306-5862

Mirella Nordblad toimii johtavana arviointiasiantuntijana Kansallisessa koulutuksen arviointikeskuksessa (Karvi), korkeakoulutuksen ja vapaan sivistystyön yksikös-

sä. Nordbladilla on laaja-alainen kokemus korkeakoulujen arviointien ja erityisesti auditointien suunnittelusta, toteutuksesta ja kehittämisestä. Nordblad on toiminut useiden yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen auditointien projektipäällikkönä sekä korkeakoulujen auditointien prosessivastaavana Karvissa. Hän on myös ollut aktiivinen useissa korkeakoulujen laadunarviointiin liittyvissä kansainvälisissä yhteystyöverkostoissa ja projekteissa. Nordblad on väitöskirjatutkija Tampereen yliopistossa ja tekee väitöskirjaa korkeakoulujen auditointien vaikuttavuudesta.
ORCID https://orcid.org/0000-0003-1301-1342

Hannu Ojala, KTT (laskentatoimi), KM (yliopistopedagogiikka), toimii Itä-Suomen yliopistossa laskentatoimen professorina, Tampereen yliopistossa dosenttina ja Aalto-yliopistossa Senior Fellow:na. Ojalan tutkimus keskittyy tilintarkastukseen, tilinpäätös- ja veroraportointiin sekä yliopistopedagogiikkaan.
ORCID https://orcid.org/0000-0003-1427-0709

Lasse Oulasvirta, HT, KTM, on julkisyhteisöjen laskentatoimen professori Tampereen yliopistossa sekä kunnallispolitiikan ja -talouden dosentti Åbo Akademissa. Hän on ollut tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelman johtajana vuosina 2015–2021. Oulasvirran tutkimusintressit ovat kohdistuneet laajasti julkisyhteisöjen talouteen, taloussuunnitteluun, laskentatoimeen, tarkastukseen ja arviointiin. Hän on ollut jäsenenä mm. valtion kirjanpitolautakunnassa ja Valtiontalouden tarkastusviraston tieteellisessä neuvottelukunnassa. ORCID https://orcid.org/0000-0003-4195-1331

Kati Pajunen, KTT, YTM, toimii laskentatoimen yliopistonlehtorina Jyväskylän yliopiston Kauppakorkeakoulussa sekä on myös kansainvälisen tilinpäätösraportoinnin dosentti samassa yliopistossa. Hänen tutkimuksensa liittyy tilintarkastukseen ja IFRS-standardeihin. Hän on aikaisemmin työskennellyt mm. Itä-Suomen yliopistossa, LUT-yliopistossa sekä IFRS-tilinpäätösasiantuntijana Finanssivalvonnassa.

Elias Pekkola, HT, työskentelee hallintotieteen yliopistonlehtorina ja hallintotieteiden yksikön päällikkönä Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunnassa. Hän on julkisjohtamisen dosentti, ja hänen viimeaikainen tutkimuksensa on liittynyt Suomen julkiseen hallintoon, professionaaliseen työhön julkisella sektorilla sekä korkeakouluhallintoon. ORCID https://orcid.org/0000-0002-4805-7423

Jarkko Raitio, KTT (talousoikeus), toimii asiantuntijana Suomen Tilintarkastajat ry:ssä. Raition ajattelua ja tekemistä ohjaa erityisesti tilintarkastajan työn relevanssi eli merkityksellisyys ja siihen liittyvät kysymykset. Työnkuvaan kuuluu edunvalvonnan ja vaikuttamisen lisäksi tilintarkastusalaa koskevien kysymysten analysointia.

Pasi-Heikki Rannisto, HTT, toimii tutkimusjohtajana Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunnassa. Hän on työskennellyt viime vuodet sosiaali- ja terveyshuollon johtamisen professorina Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteellisessä tiedekunnassa. Rannisto on osallistunut aktiivisesti viime vuosina maakunnalliseen sote-kehitykseen sekä toimialan ekosysteemikehittämiseen. Lisäksi hänellä on vuosikymmenten kokemus kaupunkien johtamismallien tutkimisesta, arvioinnista ja kehittämisestä.

Antti Rautiainen, KTT, on laskentatoimen professori Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulussa. Hänen tutkimuksensa liittyy laaja-alaisesti laskentatoimen teemoihin, mm. tilintarkastuksen ja sisäisen tarkastuksen sekä kontrollerien työn kehitykseen nykyaikana. ORCID https://orcid.org/0000-0003-4549-8503

Janne Ruohonen, KTT, on yritysoikeuden tenure track -professori Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunnassa. Ruohosen professuurin alana on yritysten hallitustyöskentelyn oikeudelliset kysymykset ja kuntayhtiöt. Hän on erikoistunut yhtiö- ja tilintarkastusoikeuteen. Ruohonen on tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelman johtaja. ORCID https://orcid.org/0000-0002-9134-2799

Jaakko Rönkkö, HTT, toimii yliopisto-opettajana Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunnassa. Hänen tutkimusintressinsä liittyvät sisäiseen tarkastukseen, tilintarkastukseen sekä hyvään hallintotapaan. Jaakko Rönkkö on suorittanut HT-, KHT- ja JHT-tilintarkastajatutkinnot sekä sisäisen tarkastuksen CIA-tutkinnon. Hän on tilintarkastusyhteisö Revisium Oy:n osakas ja hallituksen jäsen.
ORCID https://orcid.org/0000-0002-7997-0717

Henri Teittinen, KTT, toimii Itä-Suomen yliopistossa laskentatoimen ja rahoituksen yliopistotutkijana. Teittisen tutkimusalueeseen kuuluu erityisesti johdon ohjausta ja päätöksentekoa tukeva laskentatoimen tutkimus.

Timo Torkkel, KTT, toimii Tampereen yliopistossa määräaikaisena vero-oikeuden yliopistonlehtorina. Hänellä on tilintarkastusyhteisössä hankittu 25 vuoden kokemus kirjanpito- ja vero-oikeuden konsultoinnista. Kirjoittajan väitöskirja (2011) ja sen jälkeinen tutkimustyö on käsitellyt muun ohessa kirjanpito- ja vero-oikeuden samoin kuin tilintarkastus- ja vero-oikeuden välisiä kysymyksiä.

Jani Saastamoinen, KTT, toimii professorina Itä-Suomen yliopiston kauppatieteiden laitoksella. Hänen tutkimuksensa keskittyy laajasti yritystalouden, laskentatoimen ja sääntelyn markkinavaikutusten tutkimukseen.
ORCID https://orcid.org/0000-0002-5221-9114

Jari Stenvall, HT, on Tampereen yliopiston hallintotieteen professori ja Professoriliiton valitsema Vuoden Professori 2022. Hänen tutkimusteemansa liittyvät muutoksen johtamiseen, julkishallinnon uudistamiseen ja arviointiin, alueelliseen kehittämiseen, julkisiin palveluihin sekä teknologian hyödyntämiseen hallinnossa. Stenvall vastasi Tampereen yliopiston puolesta Suomen koronatoimien hallinto- ja johtamismallin arvioinnista. Hän on myös tehnyt asiantuntija-arviota Suomen ensimmäisen aallon koronatoimien seurauksista ja tulevaisuuden varautumisesta osana valtioneuvoston nimittämää Onnettomuustutkintakeskuksen riippumatonta tutkintaryhmää.

Veikko Vahtera, OTT, VTM (taloustiede), on Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunnan yritysjuridiikan professori ja kauppatieteiden yksikön päällikkö. Hänen tieteellinen tuotantonsa keskittyy osakeyhtiöoikeuteen ja arvopaperimarkkinoiden sääntelyyn. Hän on toiminut laajasti asiantuntijana yhtiöoikeuden ja riidanratkaisun kysymyksissä. Hän osallistuu aktiivisesti lausunnonantajana yhteisö- ja tilintarkastuslainsäädännön uudistamishankkeisiin.

Teija Vehmas, KTM, työskentelee talousjohtajana Fimlab Laboratoriot Oy:ssä. Hänen väitöskirjatutkimuksensa Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunnassa liittyy julkisomisteisen yhtiön ohjaamiseen. Hänellä on pitkä kokemus talousjohdon tehtävissä eri toimialoilla.

Elisa Veikkola, KTT, työskentelee Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunnassa vero-oikeuden yliopisto-opettajana.

Sirpa Virta, YTT, on turvallisuushallinnon professori Tampereen yliopistossa ja dosentti Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitoksessa Maanpuolustuskorkeakoulussa. Hän on ollut turvallisuushallinnon maisteriohjelman johtajana vuosina 2008–2017 ja kansainvälisen turvallisuusjohtamisen maisteriohjelman (SAFER) johtajana 2019–2021. Virralla on pitkä kansainvälinen ura kouluttajana ja tutkimusyhteistyössä mm. Euroopan unionin poliisikorkeakoulussa (CEPOL) ja NordForskin Societal security -tutkimusohjelman huippuyksikössä (NordSTEVA).

Jani Wacker, HTT, toimii julkisoikeuden yliopistonlehtorina Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunnassa. Hänen tutkimustyönsä kohdistuu julkisen talouden oikeudelliseen sääntelyyn Suomessa ja Euroopan unionissa. Tarkempia Wackerin tutkimuskohteita tällä alueella ovat olleet esimerkiksi EU-jäsenyyden vaikutukset Suomen kansalliseen finanssivaltaan sekä suomalaisten valtionyhtiöiden omistajaohjauksen sääntely ja valvonta.

Tapio Wallenius, FM, toimii kehitysrahoitukseen ja vaikuttavuusinvestoimiseen keskittyvänä konsulttina. Hän valmistelee hallintotieteiden väitöskirjaa (julkinen talousjohtaminen) vaikuttavuusinvestoijien investointi- ja vaikuttamisstrategioista.

Johdanto

1
Ajankohtaiset ilmiöt tilintarkastuksen ja evaluaation tutkimuskohteina

Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta, Janne Ruohonen ja Elisa Veikkola

Johdanto

Kokoomateoksessa syvennytään tilintarkastuksen, evaluaation ja omistajaohjauksen ajankohtaisiin ilmiöihin ja kysymyksiin. Tarkastuksella ja arvioinnilla viitataan systemaattiseen prosessiin, jossa hankitaan ja arvioidaan evidenssiä valittujen kriteerien perusteella. Tarkastus kohdistuu erityisesti taloudellisiin tapahtumiin (tilinpäätökseen), toimintaan (johdon toimiin) sekä normien noudattamiseen (Ks. American Accounting Association 1971, 2; Näsi 2009, 21; Ruohonen 2020, 35). Arviointi puolestaan voi kohdistua esimerkiksi julkisten toimijoiden tilivelvollisuuteen sekä resurssien käytön taloudellisuuteen, vaikuttavuuteen ja oikeudenmukaisuuteen (Kihn ym. 2017, 16). Myös omistajaohjausta ja julkisen talouden vastuullista varainkäyttöä koskevat kysymykset ovat kiinteä osa arvioinnin tutkimusta.

Tilintarkastusta selittävä keskeinen teoria on agenttiteoria (Jensen & Meckling 1976). Sen mukaan tilintarkastajan tehtävä on varmistaa, että agentin (johdon) päämiehelleen (omistajalle) antama informaatio on oikeaa ja riittävää. Tilintarkastajan odotetaan valvovan myös muiden sidosryhmien ja yleisen edun näkökohtia. (Pajunen ym. 2019, 80; Satopää 2019, 33–36). Lisäksi tilintarkastajalta voidaan nykyisin pyytää myös yritysvastuuraporttien varmentamista (Gullkvist 2023). Vastaavasti arviointi

Kihn, L-A., Oulasvirta, L., Ruohonen, J. & Veikkola, E. (2023). Ajankohtaiset ilmiöt tilintarkastuksen ja evaluaation tutkimuskohteina. Teoksessa Janne Ruohonen, Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta & Elisa Veikkola (toim.), *Tilintarkastus ja evaluaatio: Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu*. Tampere: Tampere University Press, 15–23.
https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-046-5

hyödyttää julkisten varojen valvontaa ja yleistä yhteiskunnallista etua, kun sitä käytetään yhteiskunnallisen päätöksenteon tukena (Vedung 2007).

Tarkastuksesta, arvioinnista ja omistajaohjauksesta yhteiskunnallisesti merkittävinä toimintoina tarvitaan tieteellisesti tutkittua tietoa. Koska näistä teemoista ilmestyy melko vähän suomenkielistä tutkimusta (Kihn ym. 2021, 10), jatkotutkimuksille on tarvetta myös siksi. Kokoomateoksessa valittuja teemoja lähestytään monitieteisellä lähestymistavalla. Tutkimusartikkelit kytkeytyvät tilintarkastuksen ja omistajaohjauksen teemojen osalta laskentatoimeen ja oikeustieteeseen. Tilintarkastuksen kysymyksissä laskentatoimen ja juridiikan näkökulmat ovat vahvasti toisiinsa kietoutuneet, koska tilintarkastusta ohjaavat EU-direktiivit, monet muut säädökset ja kansainväliset standardit. Arvioinnin teemoja käsittelevät artikkelit pohjautuvat hallintotieteelliseen julkisjohtamiseen.

Liiketaloustieteellisen laskentatoimen tutkimuksen perimmäinen tarkoitus on yritystoiminnan ymmärtäminen sekä yrityksiä ja niiden toimintaa koskevien säännönmukaisuuksien etsintä (Salmi & Järvenpää 2000, 265). Kokoomateoksen laskentatoimen tutkimuksissa kiinnitetään huomiota erityisesti yritysvastuuraporttien varmentamiseen ja tilintarkastukseen erilaisissa konteksteissa. Oikeustieteellisen lähestymistavan osalta kokoomateoksessa painottuvat lainopilliset tutkimukset, joiden tarkoituksena on tuottaa tietoa voimassa olevan oikeuden sisällöstä. Lainoppi eli oikeusdogmaattinen tutkimus on sääntötutkimusta, jonka tarkoituksena on oikeusnormien sisällön selvittäminen eli tulkinta (Aarnio 1989, 48). Lainopillisessa tutkimuksessa selvitetään tarkastusta ja arviointia koskevan voimassa olevan sääntelyn sisältöä. Teemoja lähestytään myös de lege ferenda -näkökulmasta eli voimassa olevan sääntelyä tarkastellaan kriittisesti ja annetaan ehdotuksia tulevaisuuden sääntelymuutoksista, ja perustellaan muutoksia nykysääntelyn sisältöön. Oikeustieteellinen tutkimusote liittyy kiinteästi talouden erilaisten ilmiöiden voimassa olevan sääntely-ympäristön ja sääntelyn muutospaineiden kysymyksiin. Tavoitteena on tarkastusta ja omistajaohjausta koskevien ajankohtaisten ilmiöiden sääntelyn tarkastelu. Lisäksi mukana on oikeuspoliittisen tutkimuksen piirteitä, mikä ilmenee nykyisen sääntelyn tarpeellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioimisena.

Hallintotieteellisen julkisjohtamisen alaa koskevissa artikkeleissa puolestaan keskitytään arvioinnin teemaan. Evaluaatiota voi kutsua arviointitutkimukseksi silloin, kun sitä tehdään tieteellisen tutkimuksen säännöillä kuten tämän kirjan arviointiosan artikkeleissa. Evaluaatiotutkimuksella on pitkät perinteet ja useita erilaisia tutkimuskoulukuntia (Rossi ym. 2004). Yhteistä niille on kuitenkin se, että evaluaation yhteiskunnallinen hyöty tulee tulosten käyttämisestä päätöksenteossa ja implementaatiossa. Arvioinnissa on kyse huolellisesta julkisen politiikan toteutuksesta, loppusuoritteista ja tuloksesta jälkikäteen tehdystä arviosta, jota on tarkoitus käyttää käytännön päätöksentekotilanteessa (Vedung 2009). Ex post -tyyppisen arvioinnin lisäksi arvioinnin hyödyllisyyttä voidaan lisätä ennakkoarvioinneilla (ex ante) ja jatkuvalla

toimeenpanon aikana tehtävällä arvioinnilla. Arvioinnin menetelmiin luetaan laaja joukko tieteellisen menetelmän erilaisia sovelluksia, joista kokonaisvaltaisimpia ovat erilaiset kustannus-hyötyanalyysit.

Tarkastusinstituutio talouden ja sääntelyn muutoksissa

Tarkastusinstituutio on yhteiskunnassa tapahtuvaa toimintaa, jota normittaa lainsäädäntö. Sääntelyn avulla pyritään vaikuttamaan siihen, mitä, miten ja milloin tarkastetaan ja kenen toimesta tilintarkastus tehdään. Normit konkretisoituvat varsinaisessa käytännön tilintarkastustyössä ja tilintarkastajat käytännön toimijoina ratkaisevat, mitä tilintarkastukseen sisältyy. (Kosonen 2005, 22 ja 33–35) Tilintarkastuksen kysymyksissä painottuvat nykyään vahvasti kansainvälisten tilintarkastusalan standardien (ISA-standardien) hyödyntäminen ja merkitys. Esimerkiksi hallinnon tarkastus kuitenkin pohjaa vahvasti kansalliseen sääntelyyn, sillä kansainvälisissä tilintarkastusstandardeissa hallinnon tarkastusta ei itsenäisenä tarkastuskohteena tunnisteta. Ensimmäisen osan tutkimusartikkelit muodostavat kokonaisuuden, jossa syvennytään tilintarkastuksen ajankohtaisiin ilmiöihin. Artikkelit välittävät kuvaa tarkastusinstituution nykytilasta ja siihen kohdistuvista muutospaineista.

Tarkastusteeman artikkeleissa syvennytään tilintarkastajan käytännön työn kannalta keskeisiin ja ajankohtaisiin osa-alueisiin: yritysten kestävyysraportoinnin varmentamiseen, tilintarkastuksen laatuun, tilintarkastajan työn ajankohtaisiin substanssikysymyksiin, sekä tilintarkastustutkimukseen.

Tarkastuksen ulkoinen toimintaympäristö – talouselämä, yritystoiminta ja sääntely-ympäristö – muuttuu jatkuvasti ja sen myötä myös tilintarkastusinstituutio. Esimerkiksi ilmastonmuutoksen ja muiden kestävyysongelmien torjunta keskeisenä megatrendinä on tuonut yritysvastuun liiketoiminnan keskiöön. Yritysten vastuullisuusraportointi on yritysten keskeisten sidosryhmien, sijoittajien ja lainsäätäjien vaatimuksista lisääntynyt. (Hellström & Parkkonen 2022, 15) Kirjan tarkastuksen teemaa käsittelevän osan ensimmäisissä artikkeleissa tarkastellaan juuri yritysten vastuullisuusraportoinnin varmentamista. Euroopan unionin vuonna 2014 hyväksymän Muun kuin taloudellisen tiedon -direktiivi (Non-Financial Reporting Directive, 2014/95/EU) myötä vastuullisuusraportointi tuli pakolliseksi Suomessa suurille yleisten edun kannalta merkittäville yhtiöille tilikaudesta 2017 alkaen. Vastuullisuusraportin varmentaminen on kuitenkin ollut vapaaehtoista.

Benita Gullkvistin artikkelissa tutkitaan suomalaisten pörssiyhtiöiden vastuullisuusraportoinnin ulkopuolista varmentamista ennen ja jälkeen Muun kuin taloudellisen tiedon -direktiiviin voimaantuloa. Tulokset valottavat pörssiyritysten varmennuskäytännön kehitystä ja nykytilaa kyseisten yhteisöiden vastuullisuus- ja

varmuusraporttien sisällönanalyysin pohjalta. Lisäksi tutkimuksessa avataan, mitä tietoa varmennusraportit antavat lukijalle, ja ehdotetaan monia jatkotutkimusten aiheita.

Uusi kestävyysraportointidirektiivi (2022/2464, CSRD) julkaistiin virallisessa lehdessä joulukuussa 2022, ja se tuli voimaan 5.1.2023. Direktiiviehdotus laajentaa merkittävästi vastuullisuusraportoinnin ja sen varmentamisen pakollisuutta. *Timo Kaisanlahden* artikkelissa arvioidaan uuden kestävyysraportointidirektiivin vaikutuksia tilintarkastajan toiminnalle. Artikkelissa tarkastellaan tarkastajan varmennuksen kohteena olevia seikkoja sekä sitä, millaisin toimin tarkastus tehdään ja miten tilintarkastaja lausuu suorittamistaan toimistaan.

Teoksen kolme seuraavaa artikkelia liittyvät tilintarkastuksen laatuun. Tilintarkastuksen laatu voidaan määritellä kokonaistodennäköisyydeksi sille, että tilinpäätöstiedot sisältävät olennaisen virheen, jonka tilintarkastaja havaitsee ja myös raportoi virheestä. (DeAngelo 1981, 186) Koska tilintarkastajalla ei ole mahdollisuutta käydä läpi jokaista kirjausta, tarkastukseen liittyy riski siitä, että tilintarkastaja ei havaitse tilinpäätökseen sisältyvää olennaista virhettä (ISA 200.13e). Tästä käytetään nimitystä havaitsemisriski. *Kati Pajusen, Antti Rautiaisen* ja *Jani Saastamoisen* artikkelissa analysoidaan havaitsemisriskin yhteyttä tilintarkastajan kokemaan ahdistukseen. Suomalaisille tilintarkastajille tehtyyn kyselyyn pohjautuva tutkimus tuottaa uutta tietoa havaitsemisriskistä tilintarkastajien työhyvinvoinnin kannalta.

Tuomas Honkamäen, Markus Mätön, Hannu Ojalan ja *Henri Teittisen* artikkelissa jatketaan tilintarkastuksen laadun teemasta niin kutsutun ehdollisen konservatismin näkökulmasta. Ehdollinen konservatismi nivoutuu kansainvälisiin raportointiperiaatteisiin sekä suomalaisessa kirjanpitokäytännössä sovellettavaan varovaisuuden periaatteeseen. Ehdollinen konservatismi ilmenee kirjanpidossa siten, että realisoitumattomat tappiot kirjataan aikaisemmin kuin realisoitumattomat voitot. Artikkelissa tutkitaan tilastollisin menetelmin tilintarkastuksen laadun ja verokannustimien roolia ehdollisen konservatismin esiintymisessä suomalaisten ei-pörssilistautuneiden osakeyhtiöiden tilinpäätöksissä.

Tilintarkastusstandardit sisältävät lainsäädäntöä tarkemman viitekehyksen ja ohjeistuksen tilintarkastukseen. Kansainvälisten tilintarkastusstandardien noudattaminen on keskeinen osa hyvän tilintarkastustavan mukaista tilintarkastusta. *Riitta Laineen* ja *Jarkko Raition* artikkelissa tarkastellaan, miten kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja sovelletaan ja noudatetaan Suomessa, sekä kuvataan, miksi ne ovat tärkeitä tilintarkastuksen laadulle ja yhtenäisyydelle. Lisäksi artikkelissa arvioidaan uutta yksinkertaisten yhteisöjen tilintarkastukseen sovellettavaa standardia.

Tilintarkastajien työn ajankohtaisiin substanssikysymyksiin keskittyy *Lili-Anne Kihnin, Eeva-Mari Ihantolan, Jaakko Rönkön* ja *Mari Filatovin* artikkeli asunto-osakeyhtiön hallinnon tarkastuksesta. Hallinnon tarkastus on tilintarkastuslain (18.9.2015/1141, TTL) 3:1:n mukaan yksi lakisääteisen tilintarkastuksen kohteita yh-

teisön tai säätiön tilikauden kirjanpidon ja tilinpäätöksen lisäksi. Artikkelissa tarkastellaan sitä, miten tilintarkastajat käytännössä kokevat hallinnon tarkastuksen tarkoituksen, merkityksen ja sisällön asunto-osakeyhtiöissä. Tutkimus pohjautuu kokeneilta tilintarkastajilta kerättyyn laadulliseen haastatteluaineistoon. Tutkimus tekee näkyväksi muun muassa hyvän tilintarkastustavan perustana olevaa ammattiosaamista sekä hyväksi todettuja käytäntöjä asunto-osakeyhtiöiden hallinnon tarkastuksen osalta.

Tilintarkastuksen lisäksi tilintarkastajan tehtäväksi säädetään tilintarkastuslaissa (TTL 1:1.1:n 2 kohta) kirjallisten lausuntojen antaminen muissa laeissa tai asetuksissa säädetyissä tilanteissa. Yhteistä näille tilintarkastajan muille lakisääteisille tehtäville on, että ne tehdään tietyissä erityistilanteissa (Horsmanheimo ym. 2017, 16). *Veikko Vahteran* ja *Timo Torkkelin* artikkeleissa tarkastellaan tilintarkastajan lausunnon antamistehtävistä osakeyhtiölain (21.7.2006/624, OYL) edellyttämiä todistuksia osakeyhtiötä perustettaessa ja osakeannin yhteydessä. Lainopillisten artikkeleiden tutkimuskohteena on tarkastusta koskeva osakeyhtiö-, kirjanpito- ja vero-oikeudellinen sääntely. *Veikko Vahteran* artikkelissa arvioidaan kriittisesti osakeyhtiölain maksukontrollisääntelyä, joka edellyttää muun muassa, että uusien osakkeiden rekisteri-ilmoituksen yhteydessä on toimitettava rekisteriviranomaiselle tilintarkastajan todistus maksun tulemisesta yhtiölle, jos yhtiössä on oltava lain tai yhtiöjärjestyksen perusteella tilintarkastaja (OYL 2:8.3:n 2 kohta). Artikkelissa esitetään kannanotto sääntelyn muuttamisesta niin, että tilintarkastajan todistusta koskevasta vaatimuksesta luovuttaisiin yksityisten yhtiöiden osalta (*de lege ferenda*). *Timo Torkkelin* artikkelissa tartutaan tilintarkastuksen ikuisuusongelmaan: apporttisijoitukseen. Osakeyhtiölain sääntelyn mukaan rekisteri-ilmoitukseen on liitettävä tilintarkastajan lausunto apporttiselvityksestä ja siitä, oliko omaisuudella vähintään maksua vastaava taloudellinen arvo yhtiölle. Artikkelissa tarkastellaan apporttia rasittavaan vierasvelkapanttiin liittyviä kirjanpito- ja vero-oikeudellisia kysymyksiä.

Heidi Alitalon, Teija Vehmaksen ja *Lili-Anne Kihnin* artikkelissa muodostetaan kokonaiskuva Suomessa 2010-luvulla tehdystä tilintarkastustutkimuksesta alan väitöskirjojen pohjalta ja verrataan sitä aiempina vuosikymmeninä tehtyyn tilintarkastusalan väitöskirjatutkimukseen. Tutkimuksia analysoidaan erityisesti tutkimusstrategisten piirteiden eli aihepiirin ja tutkimusotevalinnan suhteen. Artikkeli päättää tarkastusta käsittelevän osion muodostamalla kokonaiskuvan siitä, mitä aiheita suomalaisissa tilintarkastusalan väitöskirjoissa on jo tutkittu ja miten. Lisäksi artikkeli nostaa esille mahdollisia jatkotutkimusten aiheita.

Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta, Janne Ruohonen & Elisa Veikkola

Julkisten varojen käyttö – vastuullisuuden arviointi ja omistajaohjauskeinot

Evaluaatiota toteuttavat akateemiset tutkijat, tutkimuslaitokset sekä sellaiset arvioinnin lakisääteiset elimet, kuten kuntien ja kuntayhtymisen tarkastuslautakunnat ja valtion tarkastusvirasto. Kuntien ja kuntayhtymien – sekä myös uutena toteuttajatahona hyvinvointialueiden – tarkastuslautakunnat tekevät toiminnantarkastusta ja tuloksellisuusarviointia (Ala-aho ym. 2019). Myös monet ministeriöt tekevät itse ja tilaavat erilaisia arviointeja reformeista ja lakiuudistuksista asianomaisella hallinnonalalla. Näissä arvioinneissa korostuu praktinen tiedonintressi eli evaluoinnin tulosten hyödyntäminen päätöksenteossa ja toimeenpanossa (Rossi ym. 2004, 411–412, Vedung 2009, 255–256). Vasta silloinhan arvioinnista on muutakin hyötyä kuin ehkä tekijöiden oman osaamisen kehittymisen ja uran kannalta.

Kokoomateoksen evaluaatioartikkeleissa läpileikkaavana teemana on julkisten varojen tasapaino ja julkisten varojen vastuullinen käyttäminen. Artikkelit kytkeytyvät erityisesti jälkikäteisen arvioinnin ja tilivelvollisuuden lähestymiskulmiin, mutta samalla niillä on merkitystä toiminnan parantamisessa. Artikkelien teemat ovat jaoteltavissa kahteen eri tarkastelunäkökulmaan: yhtäältä evaluaatioon erilaisissa käytännön tilanteissa, ja toisaalta julkisten varojen käytön oikeudellisiin ja omistajaohjauksellisiin kysymyksiin.

Jari Stenvallin, Pasi-Heikki Ranniston, Jan-Erik Johansonin ja *Elias Pekkolan* artikkelissa tarkastellaan koronapandemian merkitystä julkisen hallinnon johtamisessa. Artikkelissa analysoidaan systemaattisesti koronajohtamisen onnistumista Suomessa pandemiakriisin aikana. Artikkeli perustuu ministeriöiden, keskushallinnon sekä ylimmän poliittisen johdon edustajien haastatteluihin koronatoimien suhteen. Kirjoittajien kritiikki kohdistuu kootun aineiston pohjalta siihen, että Suomen hallituksen koronajohtaminen oli ennakoitavan suunnitelmallisuuden sijasta reagoivaa ja kapealaista. Tämän voidaan katsoa heikentäneen koronajohtamisen onnistumista. Artikkelin pohjana oleva tutkimus antaa tärkeätä tietoa sille, miten jatkossa tietoperustainen ennakointi vastaavanlaisissa kriiseissä on tärkeätä.

Tapio Wallenius erittelee artikkelissaan lisäisyyttä (*additionality*) päätöskriteerinä erityisesti julkisten varojen käytössä kehitys- ja sekarahoituksessa sekä vaikuttavuusinvestoimisessa. Julkisia varoja käytetään lisääntyvästi yksityisen rahoituksen mobilisoimiseen globaaleihin haasteisiin vastaamiseksi, joten päätöskriteereille on suuri tarve. Lisäisyydellä päätöskriteerinä tarkoitetaan, että rahoitus saa aikaan jotain (esimerkiksi investointeja) sellaista, mitä muuten ei tapahtuisi. *Walleniuksen* artikkeli on ensimmäisiä johdonmukaisia käsiteanalyysejä aihealueella. Artikkelissa arvioidaan, miten hyvin lisäisyyden käsite toimii päätöskriteerinä, kun julkisia varoja ohjataan yrityksille.

Lasse Oulasvirran ja *Sirpa Virran* artikkelin analyysi poliisin suorituskyvyn, vaikuttavuuden ja määrärahojen tason välisistä yhteyksistä pureutuu poliisin näkökulmasta krooniseksi osoittautuneeseen resurssipulaan. Artikkelissa kuvataan 2000-luvun alusta asti suomalaiseen poliisiin kohdistuvan tutkimukseen tuloksia, ja toisaalta se sisältää myös tulokset sisäministeriön teettämän poliisin määrärahaselvityksestä. Artikkelissa pohditaan myös laajemmin poliisin yhteiskunnallista funktiota, poliisille asetettuja tavoitteita ja ristiriitaa sille annettujen resurssien välillä. Toimintaympäristön vaikeutuminen ja toisaalta eduskunnan kannanotot ja tulosvaateet edellyttävät poliisilta jatkuvasti laajenevaa toiminnan odotusta.

Mirella Nordbladin ja *Jussi Kivistön* artikkelissa tarkastellaan johdonmukaisella otteella korkeakoulujen laadunarvioinnin kehitystä Suomessa. Artikkelissa kuvataan Suomessa tehdyn kolmen auditointikierroksen malleja suhteessa niiden tavoitteisiin ja painotuksiin. Korkeakoulujen auditointimallia tarkastellaan myös korkeakoulujen eurooppalaisen laadunarvioinnin kehityssuuntia vasten. Tutkimus tuottaa tietoa korkeakoulujen laadunarvioinnin kokonaisvaltaiseen kehityskulkuun liitettynä erityisiin arviointiperinteisiin, -tapoihin ja käsityksiin korkeakoulujen laadusta.

Suomessa julkisomisteisten yhtiöiden taloudellinen merkitys on huomattava. Valtiolla on perinteisesti ollut tärkeä rooli Suomessa yritysten omistajana, ja myös kunnat hoitavat tehtäviään enenevässä määrin osakeyhtiön muodossa. Julkisomisteisuus asettaa yhtiöiden omistajaohjaukselle erityisiä haasteita johtuen esimerkiksi valtio- ja kuntaomisteisten yhtiöiden joukon heterogeenisyydestä ja toiminnan tavoitteiden erilaisuudesta. (Kankaanpää 2020, 16–18) Kolmessa viimeisessä artikkelissa käsitellään julkisomisteisten yhtiöiden omistajaohjausta sekä kokoavasti julkisen talouden tasapainon sääntelyä EU:ssa ja Suomessa. Suomessa on verraten paljon julkisten tahojen omistamia osakeyhtiöitä, ja niiden edustamien toimialojen kirjo on laaja (Ruohonen ym. 2021, 14–18; Valtioneuvoston periaatepäätös 2016, 1). Erityisesti kuntayhtiöiden määrä on viimeisten kymmenen vuoden aikana kasvanut selvästi. Omistajaohjauksen kysymykset kytkeytyvät kiinteästi julkisen sektorin arvioinnin ja valvonnan teemoihin. Kuntakonserneissa on omistajaohjauksen keinoin huolehdittava siitä, että toiminta on taloudellisesti tehokasta ja lainmukaisesti järjestetty.

Jari Kankaanpään artikkelissa tutkitaan suomalaisten pörssiyhtiöiden hallitusten hyvän hallintotavan mukaista valvontavoimaa. Artikkelissa erityinen mielenkiinto kohdistuu siihen, onko valtio-omisteisten pörssiyhtiöiden hallitusten valvontavoima yksityisesti omistettuja yhtiöitä korkeampi. Yrityksen hallituksen valvontavoiman katsotaan tutkimuksessa koostuvan seuraavista tekijöistä: hallituksen jäsenten riippumattomuus yhtiöstä ja merkittävistä omistajista, tarkastus- ja nimitysvaliokunnan olemassaolo, hallituksen kokoustamistiheys sekä se, onko yhtiön toimitusjohtaja hallituksen jäsen. Artikkelissa hahmotetaan näiden osatekijöiden esiintymistä yksityisesti omistetuissa ja valtio-omisteisissa yrityksissä tilastollisin menetelmin 1562 suomalaisen pörssiyrityksen käsittävästä aineistosta.

Janne Ruohosen artikkelissa tarkastelun kohteena on kuntaomisteiset osakeyhtiöt, joiden määrä on artikkelin mukaan ollut selvässä kasvussa 2000-luvulla. Kuntaomisteisten yhtiöiden kasvanut määrä edellyttää niiden omistajaohjaukseen panostamista. Yksi tyypillisistä omistajaohjauksen keinoista on konserniohje, jonka määräyksillä pyritään kuntakonsernin kokonaisedun huomionottamiseen kuntayhtiöiden toiminnassa. Kuntakonsernin kokonaisetu voi kuitenkin olla ristiriidassa osakeyhtiön edun kanssa. Artikkelissa selvitetään, miten tämä kuntakonsernin kokonaisedun edistämisen ja kuntayhtiön edun edistämisen mahdollinen ristiriita tulee ratkaista. Artikkeli perustuu analyysiin 25 suurimman kaupungin konserniohjeiden sisällöistä koskien kuntakonsernin kokonaisedun edistämistä.

Osion viimeisessä artikkelissa *Jani Wacker* tarkastelee oikeudellisesta näkökulmasta Suomen julkiseen talouteen kohdistuvia tasapainoisuusvelvoitteita ja niihin liittyvää valvontaa. Artikkelissa perehdytään tasapainoisuuden sääntelyn lähtökohtiin erityisesti EU-oikeudellisen sääntelyn osalta. Maailmanlaajuinen koronapandemia on kurittanut Suomen ja muiden EU-jäsenvaltioiden taloutta, ja koronakriisi on vaikuttanut myös EU:n säännöksiin koskien jäsenvaltioiden julkista taloutta.

Lähteet

Aarnio, A. 1989. Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Ala-aho, V., Leppänen, P. ja Oulasvirta, L. 2019. Tarkastus ja arviointi kunnissa ja kuntayhtymissä. Helsinki: Alma Talent.

American Accounting Association 1971. A Statement of Basic Auditing Concepts. Florida: American Accounting Association.

DeAngelo, L.E. 1981. Auditor size and audit quality. *Journal of Accounting and Economics*, 3(3), 183–199.

Gullkvist, B. 2023. Suomalaisten pörssiyhtiöiden vastuullisuusraportoinnin ulkopuolinen varmentaminen. Teoksessa Ruohonen, J. Kihn, L-A., Oulasvirta, L. & Veikkola, E. (toim.) 2023. *Tilintarkastus ja evaluaatio: Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu*. Tampere: Tampere University Press, 27–44

Hellström, E. & Parkkonen, P. 2022. Vastuullisuuden tulevaisuus: Miten vastuullisuus kohtaa kestävyyden ja vaikuttavuuden? *Sitran selvityksiä 214*. PunaMusta Oy.

Horsmanheimo, P., Kaisanlahti T. & Steiner, M.L. 2017. Tilintarkastuslaki ja EU:n uudistunut tilintarkastussääntely – kommentaari. Helsinki: Alma Talent.

Jensen, M.C. & Meckling, W.H. 1976. Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics,* 3(4), 305–360.

Kankaanpää, J. 2020. Omistajaohjaus, hyvä hallintotapa ja muu valvonta: Tutkimus suomalaisista osakeyhtiöistä. Tampere: PunaMusta Oy – Yliopistopaino.

Kihn, L.A., Leponiemi, U., Oulasvirta, L., Ruohonen, J. & Wacker, J. 2017. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin – aiheen valinta ja merkitys. Teoksessa Kihn, L. A., Leponiemi, U., Oulasvirta, L., Ruohonen, J. & Wacker, J. (toim.) *Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin.* Tampere: Tampere University Press, 11–23.

Kihn, L.A., Oulasvirta, L., Ruohonen, J., Rönkkö J., Urpilainen M. & Wacker, J. 2021. Tarkastus, arviointi ja valvonta murrosajan tutkimuskohteina. Teoksessa Kihn, L. A., Oulasvirta, L., Ruohonen, J., Rönkkö, J. & Wacker, J. (toim.) *Tarkastus, arviointi ja valvonta murroksessa.* Tampere: Tampere University Press, 9–20.

Näsi, S. 2009. Katsaus tilintarkastuksen opetukseen ja tutkimukseen Suomen kauppatieteellisissä yksiköissä. Heiskanen, J., Kihn, L.A., & Näsi, S. (toim.) *Näkökulmia laskentatoimeen ja tilintarkastukseen.* Tampere: Tampere University Press, 19–37.

Pajunen, K., Rautiainen, A. & Saastamoinen, J. 2019. Paraneeko tilintarkastuksen laatu keskeisten seikkojen raportoimisella tilintarkastuskertomuksessa? — tilintarkastajien näkökulma. Teoksessa Kihn, L.-A., Oulasvirta, L., Ruohonen, J., Rönkkö, J. & Wacker, J. (toim.) *Talous, sääntely ja ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä*, 77–93.

Rossi, P., Lipsey, M. & Freeman, H. 2004. Evaluation, A Systematic Approach. London ja New Delhi: Sage Publications.

Ruohonen, J. 2020. Tilintarkastaja osakeyhtiön hallinnon tarkastajana. Helsinki: Alma Talent.

Ruohonen, J., Vahtera, V. & Penttilä, S. 2021. Kuntayhtiö. Helsinki: Alma Talent.

Salmi, T. & Järvenpää, M. 2000. Laskentatoimen case-tutkimus ja nomoteettinen tutkimusajattelu sulassa sovussa. *Liiketaloudellinen aikakauskirja*, 2, 263–275.

Satopää, R. 2019. Hyvän tilintarkastustavan käsitteellistäminen ja käytännön muotoutuminen: tutkimus pienyritysten tilintarkastuksesta. Turku: Turun yliopiston julkaisuja. https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-29-7867-0.

Vedung, E. 2009. Utvärdering i politik och förvaltning. Lund: Studentlitteratur.

I
Tilintarkastus

2
Suomalaisten pörssiyhtiöiden vastuullisuusraportoinnin ulkopuolinen varmentaminen

Benita Gullkvist

Tavoitteena on tutkia suomalaisten pörssiyhtiöiden vastuullisuusraportoinnin ulkopuolista varmentamista ennen ja jälkeen Muun kuin taloudellisen tiedon -direktiiviin voimaantuloa. Tutkimus tehdään laadullisena sisällönanalyysinä, joka rajataan pörssiyhtiöiden vuoden 2015–2021 vastuullisuusraporttien varmennusraportteihin. Tulokset osoittavat, että vastuullisuus- ja varmuusraportoinnin määrän kehityksessä on selkeitä toimialojen ja yrityskoon välisiä eroja. Runsas 40 prosenttia Helsingin pörssissä listatuista yhtiöistä varmennuttaa vuosittain vastuullisuusraporttinsa ulkopuolisilla varmentajilla. Pörssiyhtiöiden varmennuskäytännöissä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia vuoden 2017 jälkeen, mutta varmennuksen trendi on nouseva. Varmennusraporttien sisältö on melko samanlainen ja raportit täyttävät hyvin ISAE 3000 -varmennusstandardin vähimmäisvaatimukset. Varmennusraportit noudattavat vakiomuotoa, joten informaation hyötyarvo voidaan kyseenalaistaa.

Avainsanat*: pörssiyhtiö, yhteiskuntavastuu, vastuullisuusraportointi, varmennus, sisällönanalyysi*

Gullkvist, B. (2023). Suomalaisten pörssiyhtiöiden vastuullisuusraportoinnin ulkopuolinen varmentaminen. Teoksessa Janne Ruohonen, Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta & Elisa Veikkola (toim.), *Tilintarkastus ja evaluaatio: Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu*. Tampere: Tampere University Press, 27–44. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-046-5

Johdanto

Viime vuosikymmenen aikana yritysten yhteiskuntavastuuta[1] koskevien tietojen julkistamissäännökset ovat lisääntyneet maailmanlaajuisesti (EY 2021; Gulenko 2018). Yksi näistä on EU:n vuonna 2014 hyväksymä Muun kuin taloudellisen tiedon -direktiivi (*Non-Financial Reporting Directive*, 2014/95/EU), joka käsittelee ei-taloudellisten[2] tietojen ja monimuotoisuutta[3] koskevien tietojen julkistamista (Euroopan komissio 2014). Tämän direktiivin perusteella vastuullisuusraportointi tuli pakolliseksi Suomessa suurille yleisten edun kannalta merkittäville yhtiöille tilikaudesta 2017 alkaen, mutta vastuullisuusraportin varmennus jäi vapaaehtoiseksi.

Sekä tieteellisessä kirjallisuudessa että kansainvälisten tilintarkastus- ja konsulttiyhteisöjen kartoituksissa on huomattu, että vastuullisuusraporteissa julkistettujen tietojen uskottavuus on ratkaisevan tärkeää. Lisäksi on esitetty, että uskottavuutta on mahdollista parantaa kolmannen osapuolen varmennuksella[4]. (Deloitte 2016; KPMG 2017; Dando & Swift 2003; Cheng, Green & Chi Wa Ko 2015; Krasodomska, Simnett & Street 2021.)

Varmennuksen tärkeydestä huolimatta, vastuullisuusraporttien varmennuskäytäntö ei kuitenkaan ole käytössä kaikissa yrityksissä (Simnett, Nugent & Huggins 2009; Casey & Grenier 2015). Yritys voi kokea, että vastuullisuustietojen varmennuksesta saadut hyödyt eivät ole aiheutuvia kustannuksia suuremmat. Koska vastuullisuustietojen varmentaminen on vapaaehtoista, yritykset ovat toistaiseksi voineet päättää itse, maksavatko varmennuspalveluista vai ei. Tähän on kuitenkin tulossa muutos EU:n kestävyysraportointisääntelyn myötä. Uudessa kestävyysraportointidirektiivissä (EU) 2022/2464 (*Corporate Sustainability* Reporting Directive, CSRD), joka tuli voimaan 5.1.2023 ja on pantava täytäntöön 1.1.2024 ja sen jälkeen alkaville tilikausille, säädetään muun muassa yksityiskohtaisemmista raportointivaatimuksista ympäristön, sosiaalisten seikkojen ja yrityshallinnon osalta (Euroopan komissio 2022). Lisäksi uusi kestävyysraportointidirektiivi edellyttää kestävyystietojen varmentamista joko tilintarkastajan tai muun kansallisella lailla varmennustehtävää suorittamaan hyväksytyn tahon toimesta. Tietojen varmentamisvelvoite merkitsisi monelle yhtiölle muutosta nykyiseen vapaaehtoiseen varmennuskäytäntöön.

---

1 Yritysten yhteiskuntavastuuseen kuuluu kolme ulottuvuutta: taloudellinen, ekologinen ja sosiaalinen (Harmaala & Jallinoja 2012, 16).

2 Komission temaattiset osa-alueet ovat: ympäristö; sosiaalinen ja henkilöstö; ihmisoikeuksien kunnioittaminen, korruption ja lahjonnan torjunta (Euroopan Komissio 2014).

3 Monimuotoisuudella tarkoitetaan erilaisuutta ja eroavaisuuksia. Euroopan Komissio (2014) korostaa muun muassa, että yritykset viestivät toimintaperiaatteistaan sukupuolten tasapuolisuuden ja luonnon monimuotoisuuteen liittyen.

4 Vastuullisuuden varmennus (sustainability assurance) on prosessi, jossa riippumaton kolmas osapuoli varmentaa yritysten ei-taloudelliset tiedot ja laatii raportin (kutsutaan varmennusraportiksi), joka sisältää kolmannen osapuolten päätelmät näiden tietojen laadusta ja luotettavuudesta (Dando & Swift, 2003; Boiral ym. 2019).

Suomalaisten yritysten vastuullisuusraporttien varmennuskäytännöstä ei tiettävästi ole vielä julkaistu tutkimustuloksia. Vuoden 2017 Muun kuin taloudellisen tiedon -direktiivin voimaantulon jälkeistä tutkimusta on vasta ilmestymässä. Kansainvälisissä tutkimuksissa pakollisen vastuullisuusraportoinnin muotoja ja siihen liittyvää varmennusta on tutkittu vasta vähän (Gulenko 2018). Tämän artikkelin tavoitteena on tutkia suomalaisten pörssiyhtiöiden vastuullisuusraportoinnin ulkopuolista varmentamista. Tässä haetaan vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin: 1) Onko vuoden 2017 Muun kuin taloudellisen tiedon -direktiivi muuttanut yritysten vastuullisuusraporttien varmennuskäytäntöä ja jos on, niin miten? 2) Mitä tietoa varmennusraportit antavat lukijalle? Tutkimus tehdään laadullisena sisällönanalyysinä, joka rajataan suomalaisten pörssiyhtiöiden vuoden 2015–2021 vastuullisuus- ja varmennusraportteihin. Tutkimusajanjakso on valittu siten, että vastuullisuusraporttien varmennuskäytäntöjä voidaan verrata ennen ja jälkeen Muun kuin taloudellisen tiedon -direktiivin voimaantuloa. Artikkelin keskeinen kontribuutio on tuoda ajankohtaista ymmärrystä suomalaisten pörssiyhtiöiden varmennuskäytännöstä ja varmennusraporttien sisällöstä ennen uuden kestävyysraportointidirektiivin käyttöönottoa. Lisäksi tämä artikkeli täydentää olemassa olevaa tutkimusta pakollisen vastuullisuusraportoinnin vapaaehtoisesta varmennuskäytännöstä.

Artikkeli rakentuu seuraavasti. Alussa käsitellään lyhyesti vastuullisuusraportointiin ja varmennukseen liittyviä sääntelytoimia, varmennukseen liittyviä standardeja ja suosituksia sekä esitellään varmennuspalvelun antajat (jatkossa varmentajat) ja heidän pätevyytensä. Lisäksi esitellään lyhyt yhteenveto asiaan liittyvästä aiemmasta tutkimuksesta. Seuraavaksi kuvaillaan tutkimusmenetelmät ja tutkimusaineisto. Sen jälkeen esitellään keskeiset tulokset ja johtopäätökset.

Tausta

Viime vuosina kiinnostus ja sääntelytoimet vastuullisuusraportointiin ovat lisääntyneet. Kuten aiemmin on mainittu, Muun kuin taloudellisen tiedon -direktiivi tuli voimaan 2014 ja jäsenvaltioiden oli saatettava se osaksi lainsäädäntöään 6.12.2016 mennessä. Ensimmäinen direktiivin mukainen raportti oli annettava tilikaudesta 2017. Suomessa tämän direktiivin perusteella vastuullisuusraportointi tuli pakolliseksi suurille yleisen edun kannalta merkittäville yhtiöille (PIE)[5], joiden henkilömäärä ylittää tilikauden aikana 500 henkeä (kirjanpitolaki (30.12.1997/1336) 3a:1). Kirjanpitolautakunnan antaman lausunnon mukaan ei-taloudellisia tietoja tulee kuitenkin

[5] PIE on lyhenne englanninkielisestä käsitteestä Public Interest Entities. PIE-yhteisöillä tarkoitetaan yleisen tai julkisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä. Suomen tilintarkastuslaissa käytetään ilmaisua julkisen kaupankäynnin kohteena oleva yhteisö, luottolaitos ja vakuutuslaitos.

esittää kaikkien niiden yritysten, joilla kaksi kolmesta seuraavista ehdoista täyttyy: yli 20 miljoonan tase, yli 40 miljoonan liikevaihto tai työntekijöitä keskimäärin yli 500 (Kirjanpitolautakunta, 2017). Raportoitaviin asioihin kuuluivat muun muassa ympäristöasiat, yhteiskunnalliset ja työsuhdeasiat, ihmisoikeuksien kunnioitus sekä korruption ja lahjonnan torjunta. Tietojen varmentaminen oli kuitenkin edelleen vapaaehtoista, kunhan lakisääteinen tilintarkastaja antoi lausunnon siitä, että yrityksen raportoimat ei-taloudelliset tiedot sisältyivät yrityksen raportointiin (García-Sánchez, Hussain, Khan & Martínez-Ferrero 2022). Muun kuin taloudellisen tiedon -direktiivin mukaan yritykset ovat itse voineet päättää yritysten raportoimien ei-taloudellisten tietojen julkaisupaikasta, raportointikehyksestä, raportointistandardien valinnasta ja raporttiensa varmentamisen käyttöönotosta.

Vuonna 2023 voimaan tulleen kestävyysraportointidirektiivin tarkoituksena on laajentaa ja selkeyttää vastuullisuusraportointivelvoitteita (Euroopan komissio 2021). Nykyiseen Muun kuin taloudellisen tiedon -direktiiviin verrattuna, uusi kestävyysraportointidirektiivi laajentaa raportointivelvoitteita koskemaan kaikkia suuria yhtiöitä, joiden vakinainen henkilömäärä on yli 250 työntekijää. Sääntöjä sovelletaan myös pörssissä noteerattuihin pk-yrityksiin. Uudessa kestävyysraportointidirektiivissä Euroopan komissio määrää myös kestävyysraportoinnin[6] varmentamisesta. Suomessa Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi (TEM 2023), jolla muutettaisiin kirjanpitolakia ja tilintarkastuslakia. Tavoitteena on saattaa asianomaiset lainmuutokset voimaan 2023 vuoden aikana. Uusi kestävyysraportointidirektiivi otetaan käyttöön neljässä vaiheessa seuraavasti: 1. vuonna 2025 (tilivuotta 2024 koskeva raportointi) niiden yritysten osalta, jotka jo ovat velvollisia laatimaan selvityksen Muun kuin taloudellisen tiedon -direktiivin pohjalta, 2. vuonna 2026 (tilivuotta 2025 koskeva raportointi) listattujen ja listaamattomien yhtiöiden osalta, jotka täyttävät kaksi seuraavista kriteereistä: yli 250 työntekijää, liikevaihto vähintään 40 miljoonaa euroa, tai tase 20 miljoonaa euroa, 3. vuonna 2027 (tilivuotta 2026 koskeva raportointi) pörssinoteerattujen pienten ja keskisuurten yritysten osalta ja 4. vuonna 2029 (tilivuotta 2028 koskeva raportointi) kolmansien maiden yritykset, joiden liikevaihto EU:ssa on yli 150 miljoonaa.

Niin kauan kuin yritysten vastuullisuudesta on raportoitu, raporttien sisältöä ja uskottavuutta on epäilty. Ottaen huomioon, että yritykset ovat pitkään voineet päättää itse mitä raportoivat ja miten, ei ole kovin yllättävää, että raportoinnin laatua on kyseenalaistettu. Tehokkaat, kannattavat yritykset ovat voineet raportoida vastuullisuudesta osoittaakseen ylivoimaista suorituskykyään (Cho, Michelon, Patten, & Roberts 2014; Clarkson, Li, Richardson & Vasvari 2008), kun taas heikosti menesty-

[6] Euroopan Komissio käyttää kestävyysraportoinnin termiä, joka korvaa vastuullisuusraportoinnin käsitettä tulevaisuudessa (Euroopan Komissio 2021). Tässä artikkelissa käytän vastuullisuusraportoinnin käsitettä, koska tutkimus ajoittuu vuosiin 2015–2021 ennen uuden kestävyysraportointidirektiivin käyttöönottoa ja silloin käytettiin vastuullisuusraportoinnin käsitettä.

vät yritykset ovat käyttäneet Muun kuin taloudellisen tiedon -direktiivin tietoja "viherpesuna" (greenwashing) lisätäkseen tällä tavalla legitimaatiotaan[7] (Clarkson, Li, Richardson & Tsang 2019).

Näin ollen sidosryhmät ovat yhä enemmän kiinnostuneita ei ainoastaan vastuullisuusraportoinnista vaan myös sen varmentamisesta (Velte 2020). Aiempien tutkimusten tulokset varmennuksen pääomamarkkinavaikutuksista osoittavat, että sijoittajat ja lainanantajat ovat kiinnostuneita varmennuksesta (Casey & Grenier 2015; Carey, Khan, Mihret & Muttakin 2021; Krasodomska ym. 2021; Venter & van Eck 2021). EY:n kartoitus (EY 2021) osoitti, että noin 98 prosenttia kyselyyn osallistuneista sijoittajista lukee ei-taloudellisia tietoja, kuten vastuullisuusraportteja. Lisäksi yli kaksikolmasosaa sijoittajista tunnistaa näiden tietojen riippumattoman varmennuksen hyödyllisyyden ja merkityksen (EY 2017). Yrityksille varmennuksen valinta voi tarkoittaa parempia suhteita sidosryhmiin (Velte 2020), mikä voi puolestaan olla yrityksille hyödyllistä.

Varmentamisstandardit ja -suositukset

Suomen Tilintarkastajat ry julkaisi syyskuussa 2021 suosituksen vastuullisuusraporttien varmentamisesta. Suosituksessa mainitaan, että tilintarkastajan on riittävällä tavalla varmennettava yrityksen laatiman raportin tietojen oikeellisuus (niin sanottu tiedon varmennustoimeksianto). Suositus, joka perustuu pääosin ISAE 3000 -varmennusstandardiin, kattaa pakollisen ja vapaaehtoisen vastuullisuusraportoinnin varmentamisen. (Suomen Tilintarkastajat 2022.) Tämän artikkelin tutkimusajanjaksona Suomen Tilintarkastajat ry:n antamaa suositusta ei vielä ole ollut varmentajien käytettävänä. Sen sijaan varmentajat ovat voineet nojautua kansainvälisiin viitekehyksiin ja standardeihin. Kaksi tähän asti kansainvälisesti yleisintä varmennuksessa käytettyä standardia ovat olleet ISAE 3000 ja AA1000AS (Soh & Martinov-Bennie 2018).

ISAE 3000 on *International Auditing and Assurance Standards Boardin* (IAASB:n)[8] kehittämä varmennusstandardi. Ensimmäinen versio julkaistiin jo vuonna 2003 ja sitä on päivitetty 2013. Kahdesta aiemmin mainitusta viitekehyksestä ISAE 3000 liittyy läheisemmin kirjanpito- ja tilintarkastuskäytäntöihin, joten sen soveltamisala ei koske ainoastaan vastuullisuusraportointia. Siksi vastuullisuusraportointiin liittyviä tietoja varmentaneet tilintarkastustoimistot ovat useimmiten käyttäneet ISAE 3000 -standardia. (Deegan, Cooper & Shelly 2006).

---

7 Legitimaatiolla tarkoitetaan tilaa, jossa organisaation sosiaaliset arvot vastaavat ympäröivän yhteiskunnan arvojärjestelmää (Mätäsaho & Niskala 1996, 298).

8 IAASB on International Federation of Accountantsin (IFAC:n) perustama kansainvälinen tilintarkastus- ja kirjanpitoelin.

Varmennusstandardi AA1000AS on kehitetty yhteistyössä useiden sidosryhmien kanssa. Tätä kehitystyötä johti brittiläinen AccountAbility-konsulttiyhtiö. AA1000AS-standardi julkaistiin vuonna 2008 ja uusin päivitys on vuodelta 2020. AA1000AS eroaa merkittävästi ISAE 3000:sta, koska varmentaja arvioi organisaation neljän AA1000 periaatteen noudattamisen laajuuden ja laadun. Nämä periaatteet ovat: osallisuus, olennaisuus, reagointi ja vaikutukset. Tavoitteena on tuottaa sidosryhmille tietoa siitä, miten kyseinen organisaatio toimii kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti ja siitä, miten organisaatio kommunikoi tämän vastuullisuusraportoinnissaan. AA1000AS mukaan varmentaja voi suorittaa kaksi erilaista varmennustoimeksiantoa – joko olla sisällyttämättä tai sisällyttäen kannanoton raportoitujen tietojen luotettavuudesta. Varmennuksen taso voi olla korkea tai kohtalainen. (AccountAbility 2020.)

AA1000AS:n ja ISAE 3000:n eroista huolimatta, näitä standardeja voidaan käyttää yhdessä ja samassa varmennusprosessissa (Boiral ym. 2019). Aiemmissa tutkimuksissa on kuitenkin tuotu esiin, että varmennusraportit ovat erilaisia ja läpinäkyvyys puuttuu, koska varmentajalla on mahdollisuus raportoida toiminnastaan eri tavalla (O'Dwyer & Owen 2005; Perego & Kolk 2012). Tutkimuksissa korostetaan myös sitä, että varmentajan ammatillinen tausta ja näkökulma voivat vaikuttaa raporteissa esitettävien tietojen läpinäkyvyyteen eri tavoin (Perego 2009; Pflugrath, Roebuck & Simnett 2011).

AA1000AS:n ja ISAE 3000:n lisäksi *Global Reporting Initiative* (GRI) on antanut varmennusta koskevia suosituksia kestävän kehityksen raportointiin liittyviin toimeksiantoihin. GRI ei ota kantaa siihen, miten varmennustoimeksianto tarkalleen ottaen tulee suorittaa tai mitä standardia olisi noudatettava. GRI korostaa kuitenkin varmentajan riippumattomuutta organisaatiosta, mikä on tärkeä edellytys puolueettomien päätelmien julkaisemiselle raportissa. Samoin GRI korostaa varmentajan asiantuntemusta sekä aiheesta että varmennuskäytännöistä. Myös tutkijat ovat korostaneet varmentajan riippumattomuuden tärkeyttä, hänen aikaisempaa kokemustaan vastuullisuusraportoinnista ja hyvää tietämystä kyseessä olevan yrityksen toimialasta (Adams & Evans 2004, 111). Lisäksi hänellä tulisi olla riittävä ymmärrys ja asiantuntemus eri tavoista mitata ja raportoida vastuullisuustietoa sekä olla perehtynyt varmennukseen ja evidenssihankintatapoihin (Huggins, Green & Simnett 2011).

Varmentajat ja raportointi

Vastuullisuusraportoinnin riippumattomia varmentajia ovat tilintarkastusyhteisöt sekä vastuullisuusraportointiin erikoistuneet konsultointi- tai insinööritoimistot. Tilintarkastusyhteisöt ovat liiketoimintalähtöisiä ja niillä on hyvät tiedot taloudellisesta ja ei-taloudellisesta raportoinnista. Niillä on omat auditointia ja sertifiointia koskevat

menettelyt ja järjestelmät. Näihin kuuluvat myös kestävän kehityksen auditoinnit. Insinööritoimistot tarjoavat teknisiä sertifikaatteja ja asiantuntijoita. Insinööritoimistojen asiantuntijat ovat kokeneita tekemään riskianalyysejä ja vaikeita yleiskatsauksia, kun taas konsultointitoimistot ovat yhteiskuntavastuun asiantuntijoita. Konsultointitoimistot ovat usein pienempiä kuin muut edellä mainitut yritykset, mutta niillä on useimmiten yksityiskohtaista tietoa eri sidosryhmistä. Todettakoon, että toisin kuin tilinpäätösten tilintarkastuksissa, tilintarkastajilla ei ole ollut monopolia vastuullisuusraportointiin liittyvissä varmennuspalveluissa, vaan tilintarkastusyhteisöjen on pitänyt kilpailla muiden palveluntarjoajien kanssa. Kaksikolmasosaa 250 suurimmasta yrityksestä on kuitenkin valinnut tilintarkastusyhteisön vastuullisuusraporttiensa varmentamiseen (KPMG 2020; Soh & Martinov-Bennie 2018).

Kansainvälisessä varmennusstandardissa on selostettu seikkoja, jotka varmentajan on huomioitava kyseisen standardin mukaisessa raportoinnissa. Molemmat standardit AA1000AS ja ISAE 3000 korostavat, että raportointi räätälöidään toimeksiannon ja olosuhteiden mukaisesti. Varmentajan on laadittava kirjallinen varmennusraportti, jossa hän selkeästi ilmaisee johtopäätöksensä yritystä koskevista tiedoista. ISAE 3000-varmennusstandardin mukaan vastuullisuusraportoinnin toimeksiannot jaotellaan toimeksiantoihin, jotka antavat ”kohtuullisen varmuuden” ja ”rajoitetun varmuuden” vastuullisuusraporteille. ”Rajoitetun varmuuden” antavissa varmennusraporteissa varmentaja yleisesti toteaa, että tehdyn työn perusteella ei ole löytynyt seikkoja, jotka antaisivat aiheen olettaa, että varmennustoimeksiannon kohteena olleet tiedot eivät kaikilta olennaisilta osiltaan antaisi käytettyjen raportointikriteerien perusteella tasapainoista ja asianmukaista kuvaa tarkastuksen kohteena olleesta toiminnasta. Sen sijaan kohtuullisen varmuuden antavissa johtopäätöksissä muoto on positiivinen, jolloin varmentaja toteaa, että raportointi on olennaisilta osin oikein.

Aiemmat tutkimukset

Ioannou ja Serafeim (2017) ennustivat, että vastuullisuusraporttien määrä kasvaa Muun kuin taloudellisen tiedon -direktiivin voimaantulon jälkeen. Kyseisen tutkimuksen mukaan yritykset haluavat sekä julkistaa vastuullisuusraporttinsa että varmennuttaa ne. Riippumattoman ulkoisen varmennuksen on väitetty olevan tärkein väline, jolla voidaan osoittaa raportoinnin uskottavuus ja avoimuus sidosryhmille (Cohen & Simnett, 2015; Dando & Swift, 2003; Gürtürk & Hahn 2016; Velte & Stawinoga, 2017). Varmennusraportin on myös todettu edistävän uskottavuutta (Mazzotta, Bronzetti & Veltri 2020).

Lisäksi tutkimukset vahvistavat, että yritysten ominaisuuksilla (kuten toimialalla ja koolla) on tärkeä merkitys varmennuspalvelujen kysyntään (Ruhnke & Gabriel 2013; Venter & van Eck, 2021). Varsinkin suuremmat yritykset, joilla on merkittävää

teollista toimintaa tai suurempi ”yhteiskunnallinen jalanjälki”, käyttävät varmennusta (Simnett ym. 2009). Tyypillinen standardoidun tiedon puute saattaa kuitenkin asettaa huomattavia haasteita palvelun antajalle (Boiral ym. 2019; Krasodomska ym. 2021).

Yhteinen piirre aiemmissa tutkimuksissa on, että ne on tehty kontekstissa, joissa vastuullisuusraportointi on (pääosin) ollut vapaaehtoista. Sen sijaan nykyisessä EU-ympäristössä Muun kuin taloudellisen tiedon -direktiivin käyttöönoton jälkeen, vastuullisuusraportointi on pakollinen. Näin ollen aiempien tutkimusten tulokset eivät välttämättä pidä paikkansa kontekstissa, jossa vastuullisuusraportointi on pakollista. Pakollinen vastuullisuusraportointi voi itsessään toimia välineenä, jolla parannetaan vastuullisuusraportoinnin uskottavuutta (Casey & Grenier 2015), jolloin varmennusta ei enää tarvita. Ioannou ja Serafeim (2017) sitä vastoin väittävät, että pakollinen vastuullisuusraportointivaatimus todennäköisesti lisää vastuullisuusraportointitietojen yleistä tasoa. Tämä puolestaan lisää yritysvastuuta harjoittavien yritysten tarvetta ilmoittaa sitoutumisestaan ja erottua muista yrityksistä lähettämällä signalointiteorian (Spence 1973) mukaan kalliin signaalin, eli maksamalla varmennuksesta. Ioannouin ja Serafeimin mukaan vapaaehtoisen varmennuksen kysyntä kasvaa pakollisen vastuullisuusraportointivaatimuksen jälkeen. Tämä viittaa siihen, että yritykset uskovat varmentamisella olevan etuja, kuten tehokas viestiminen niiden sitoutumisesta vastuullisuusasioihin. Aiemmissa tutkimuksissa jää epäselväksi, miten esimerkiksi suomalaiset pörssiyhtiöt suhtautuvat vastuullisuusraportoinnin varmentamiseen Muun kuin taloudellisen tiedon direktiivin jälkeisellä kaudella, eli pakollisen vastuullisuusraportointivaatimuksen astuttua voimaan. Tähän etsitään vastausta tämän artikkelin ensimmäisellä tutkimuskysymyksellä.

Tutkimalla varmennusraporttien sisältöä saadaan vastaus tämän artikkelin toiseen tutkimuskysymykseen eli siihen, mitä tietoa varmennusraportit antavat lukijalle. Tavoitteena on arvioida varmentajan raportoimien tietojen läpinäkyvyyden tasoa ja sisällön laatua suhteessa ISAE 3000-varmennusstandardin vähimmäisvaatimuksiin. O’Dwyer ja Owen (2005) tekivät ensimmäisen kokonaisvaltaisen varmennuskäytäntöjä arvioivan tutkimuksen. He tutkivat sisällönanalyysin avulla yritysten varmennusraportteja käyttämällä AccountAbilityn, FEE:n ja GRI:n ohjeistuksia varmennusraporttien sisällöistä. Raporttien tärkeimpinä elementteinä todettiin olevan: toimeksiannon laajuus, käytetyt standardit ja kriteerit, riippumattomuus, olennaisuus, kokonaisuus ja vastaavuus. Tutkijat Jones, Hillier ja Comfort (2014) keskittyivät ruuan vähittäiskaupan yritysten vastuullisuusraporttien varmennuslausuntojen sisältöön. Tulokset osoittivat huomattavaa vaihtelua varmennusprosessin luonteessa, sisällössä ja laajuudessa. Useimmiten varmennuslausunnot olivat rajoitetun varmennuksen tasolla. Jones ym. totesivat, että varmennusraportit eivät ole vertailukelpoisia keskenään, koska pakottava sääntely ja riittävät yhtenevät menetelmät puuttuvat. Myös Gürtürk ja Hahn (2016) tutkivat varmennusraportteja sisällönanalyysin avulla

ja totesivat, että raportit useimmiten kohdistettiin yritykselle tai johdolle. Ainoastaan muutamissa tapauksissa raportti oli kohdistettu yritykselle ja sen sidosryhmille tai pelkästään sidosryhmille. Lisäksi he totesivat, että rajoitettu taso oli tavanomaisin laajuus. Lausunnoissa oli kuvailtu varmennustyön toteutusta, mutta ei miten informaatio oli hankittu. Monessa varmennuksessa oli käytetty sekä standardien että eri ohjeistusten yhdistelmiä.

Tutkimusmenetelmät

Tämä tutkimus on kvalitatiivinen tutkimus, joka perustuu aiempiin tutkimuksiin teorialähtöisesti ja deduktiivisesti (Tuomi & Sarajärvi 2009, 113; Schreier 2012, 60). Aineiston analysointimenetelmäksi on valittu laadullinen sisällönanalyysi, mitä on myös käytetty vastaavissa aiemmissa tutkimuksissa (esimerkiksi O'Dwyer & Owen 2005; Gürtürk & Hahn 2016). Laadullisen sisällönanalyysin avulla voidaan systemaattisesti kuvata aineiston merkitystä tutkimuskysymysten määrittämästä näkökulmasta. Sisällönanalyysin avulla saadaan myös syvempää ymmärrystä varmennusraporttien erilaisista elementeistä. (Schreier 2012, 3–4.) Tässä tutkimuksessa elementtejä olivat esimerkiksi varmentaja, varmennuksen kohteet, laajuus ja toteutus sekä johtopäätökset.

Tutkimus toteutetaan analysoimalla yritysten vastuullisuusraportteja ja varmennusraporttien sisältöä ISAE 3000 -varmennusstandardin pohjalta, koska Suomen Tilintarkastajat ry:n suositus perustuu pääosin kyseiseen varmennusstandardiin. Lisäksi De Beelden ja Tuybensin (2015) mukaan tilintarkastajat käyttivät useimmiten ISAE 3000 -standardia. Varmennusstandardissa ISAE 3000.69 on lueteltu varmennusraportin vähimmäissisältö, mutta varmentaja saa kuitenkin tarvittaessa antaa lisää tietoja. Analyysi on strukturoitu eli aineistosta kerätään ainoastaan viitekehykseen sopivia asioita (Tuomi & Sarajärvi 2009, 113). Analysoidaan, miten hyvin varmennusraportit täyttävät ISAE 3000 -varmennusstandardin vähimmäisvaatimukset, mitkä ovat: raportin vastaanottaja, toimeksiannon laajuus, varmennuksen kohteet, asiakkaan velvollisuudet, varmentajan velvollisuudet, kuvaus suoritetuista toimenpiteistä, käytetty viitekehys, havainnot ja suositukset, johtopäätökset, riippumattomuuden maininta, varmentajan nimi sekä paikka ja päiväys. Varsinaista varmentajien välistä vertailua ei tehdä, koska sitä ei katsottu tärkeäksi tutkimustavoitteen näkökulmasta.

Tutkimusaineistoksi valittiin kaikki Helsingin pörssissä listatut suomalaiset yhtiöt, jotka julkaisivat vastuullisuusraportteja tai vastuullisuusinformaatiota vuosikertomuksessaan vuosina 2015–2021. Aineisto kerättiin manuaalisesti käymällä ensin läpi kaikki[9] suomalaisten pörssiyhtiöiden vastuullisuus- ja vuosikertomusraportit

[9] Alkuperäiseen aineistoon sisältyi kaikki Suomen pörssin päälistalla olleet yhtiöt v. 2015–2021 lukuun ottamatta ne yhtiöt, joiden kotipaikka on Ruotsi tai Viro.

vuosilta 2015–2021. Samanaikaisesti tunnistettiin joukosta ne yhtiöt, jotka varmentavat raporttinsa. Ajallista muutosta tutkittiin analysoimalla useamman vuoden aikana julkaistuja varmennusraportteja. Tutkimuksen aineistoon on otettu mukaan vastuullisuusraportteja sekä ennen (2015–2016) että Muun kuin taloudellisen tiedon direktiivin voimaantulon jälkeen (2017–2021). Aikarajausta ohjasi myös raporttien erittäin hyvä saatavuus[10] näinä vuosina yritysten internetsivuilta. Tutkimuksen kannalta olennaista oli valita tarkasteluun vastuullisuusraportteja, jotka on julkaistu samaan aikaan sekä samassa paikassa, tässä tapauksessa Suomessa vuosina 2015–2021.

Tulokset

Yritysten vastuullisuusraportointi ja varmennuskäytäntö

Taulukosta 1 saa yleiskuvan vastuullisuus- ja varmuusraportoinnin kehityksestä Suomessa vuosina 2015–2021. Tutkimusajanjaksolla vastuullisuusraportteja julkaisevien pörssiyhtiöiden määrä oli seuraava: 23 kpl vuonna 2015, 22 kpl vuonna 2016, 37 kpl vuonna 2017, 48 kpl vuonna 2018, 57 kpl vuonna 2019, 71 kpl vuonna 2020 ja 78 kpl vuonna 2021 (Taulukko 1). Kaikki tutkimukseen sisältyvät yritykset, jotka olivat laatineet vastuullisuusraportin, olivat raportoineet GRI:n ohjeiston mukaisesti. Vuonna 2013 ilmestyneen G4-ohjeiston mukaan sovellustasoja on kaksi: perustasoinen (*Core*) ja laajatasoinen (*Comprehensive*). Tutkimuksen mukaan suurin osa yrityksistä mainitsee raportissaan noudattavansa perustasoa, ainoastaan kolmen yhtiön raportointi on laajatasoinen.

Taulukko 1. Vastuullisuus- ja varmuusraportoinnin kehitys suomalaisissa pörssiyhtiöissä vuosina 2015–2021

Vuosi	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vastuullisuusraporttien määrä (kpl)	23	22	37	48	57	71	78
Vastuullisuudesta raportoitavat yritykset (%)[11]	19 %	17 %	29 %	38 %	45 %	57 %	60 %
Varmennusraporttien määrä (kpl)	16	16	20	22	24	28	32
Varmennusraporttien suhteellinen osuus (%)[12]	69 %	72 %	54 %	45 %	42 %	39 %	41 %
Pörssiyhtiöiden lukumäärä (kpl)	121	125	125	126	125	123	129

[10] Varmennustiedot puuttuivat ainoastaan kahdesta fuusiossa syntyneen uuden yhtiön vastuullisuusraportista fuusiovuodelta ja sitä seuraavalta vuodelta.

[11] Vastuullisuudesta raportoitavien yritysten suhteellinen prosenttiosuus saadaan jakamalla vastuullisuusraporttien määrä pörssiyhtiöiden lukumäärällä ja kertomalla tulos sadalla. Esimerkiksi vuonna 2015: 23 /121 *100 = 19 %.

[12] Varmennusraporttien suhteellinen prosenttiosuus saadaan jakamalla varmuusraporttien määrä vastuullisuusraporttien määrällä ja kertomalla tulos sadalla. Esimerkiksi vuonna 2015: 16 /23 *100 = 69 %.

Vapaaehtoisuudesta huolimatta runsas 40 prosenttia suomalaisista yhteiskuntavastuustaan raportoivista yrityksistä on varmennuttanut vastuuraporttejaan ulkopuolisella taholla viime vuosina. Esimerkiksi taulukon 1 mukaan vuoden 2015 23 vastuullisuusraportista 16 kpl (69 prosenttia), vuoden 2018 48 raportista 22 kpl (45 prosenttia) ja vuoden 2021 78 raportista 32 kpl (41 prosenttia) käytettiin varmennuksessa ulkopuolista tahoa. Sekä vastuullisuus- että varmuusraportit ovat siten määrällisesti lisääntyneet tarkastelujakson aikana taulukon 1 mukaan. Raportointimäärissä ja -aktiivisuudessa on siis tapahtunut muutoksia Muun kuin taloudellisen tiedon -direktiivin voimaantulon jälkeen. Varsinkin viimeisten kolmen vuoden aikana on havaittavissa nousua sekä vastuullisuusraporttien että varmennusraporttien määrissä. Varmuusraporttien suhteellinen prosenttiosuus vastuullisuusraporteista on kuitenkin laskenut, koska varmennusten määrä ei ole noussut vastuullisuusraportoinnin kasvun suhteessa.

Seuraavaksi yhtiöt ryhmitellään koon mukaan. Tässä artikkelissa käytetään Helsingin pörssin yhtiöiden markkina-arvoon perustuvaa kokoluokittelua, jossa yhtiöt luokitellaan pieniin (*Small Cap*), keskisuuriin (*Mid Cap*) ja suuriin (*Large Cap*) yrityksiin. Taulukosta 2 käy ilmi, että erityisesti keskisuuret ja suuret yhtiöt julkistavat vastuullisuustietoa. Kaikki tutkitut suuret yhtiöt (28, 100 prosenttia) julkaisivat vastuullisuusraportin v. 2021. Valtaosa niistä myös varmentaa vastuullisuusraporttinsa. Eniten vastuullisuusraporttien julkaisu on kasvanut keskisuurissa yhtiöissä, mutta varmennusraporttien julkistaminen on niissä edelleen harvinaisempaa. Osa pienistä pörssiyhtiöistä on kasvavassa määrin julkaissut vastuullisuusraportteja, mutta varmennusraportteja ne eivät ole julkaisseet ollenkaan.

Taulukko 2. Vastuullisuus- ja varmennusraporttien määrä yrityskoon mukaan

Vuosi	Pienet yhtiöt (n =54)		Keskisuuret yhtiöt (n = 48)		Suuret yhtiöt (n = 28)	
	Vastuullisuus-raportti (kpl)	Varmennus-raportti (kpl)	Vastuullisuus-raportti (kpl)	Varmennus-raportti (kpl)	Vastuullisuus-raportti (kpl)	Varmennus-raportti (kpl)
2015	4	0	0	0	19	16
2016	3	0	0	0	19	16
2017	6	0	7	0	24	20
2018	9	0	13	1	26	21
2019	9	0	21	3	27	21
2020	12	0	31	5	28	23
2021	13	0	37	8	28	24

Lisäksi raportoivat yhtiöt ryhmitellään toimialoittain Helsingin pörssin toimialaluokituksen mukaisesti. Taulukossa 3 on esitetty vastuullisuus- ja varmuusraportoinnin määrän kehitys toimialoittain. Kuten aiemmissa tutkimuksissa (Simnett ym. 2009; Venter & van Eck, 2021), myös Suomessa on nähtävänä selkeitä eroja toimialaluokkien välillä. Jää kuitenkin epäselväksi, onko kyse pyrkimyksestä ehostaa yrityksen legitimiteettiä vai lisääkö varmennus yritysvastuuraporttien uskottavuutta?

Taulukko 3. Vastuullisuus- ja varmuusraportoinnin kehitys toimialoittain vuosina 2015–2021

Toimiala	**Vuosi**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Energia (n = 1)[13]	Vastuullisuusraportit (kpl)	1	1	1	1	1	1	1
	Varmennusraportit (kpl)	1	1	1	1	1	1	1
Kiinteistöyhtiöt (n = 4)	Vastuullisuusraportit (kpl)	0	0	0	1	2	2	2
	Varmennusraportit (kpl)	0	0	0	1	1	1	2
Kulutushyödykkeet (n = 25)	Vastuullisuusraportit (kpl)	4	3	8	12	12	15	18
	Varmennusraportit (kpl)	1	1	1	2	2	5	5
Peruskulutustuotteet (n = 8)	Vastuullisuusraportit (kpl)	1	1	1	2	6	8	8
	Varmennusraportit (kpl)	1	1	1	1	2	2	3
Perusteollisuus (n = 7)	Vastuullisuusraportit (kpl)	4	4	5	5	5	5	5
	Varmennusraportit (kpl)	4	4	5	5	5	5	5
Rahoitus (n = 15)	Vastuullisuusraportit (kpl)	1	1	4	5	5	8	9
	Varmennusraportit (kpl)	1	1	1	1	1	1	1
Teknologia (n = 19)	Vastuullisuusraportit (kpl)	1	1	1	1	2	4	4
	Varmennusraportit (kpl)	1	1	1	1	1	1	1
Teollisuustuotteet ja -palvelut (n = 39)	Vastuullisuusraportit (kpl)	8	8	13	16	17	19	21
	Varmennusraportit (kpl)	5	5	7	7	7	7	8
Terveydenhuolto (n = 7)	Vastuullisuusraportit (kpl)	0	0	0	1	2	4	5
	Varmennusraportit (kpl)	0	0	0	0	1	2	2
Tietoliikennepalvelut (n = 3)	Vastuullisuusraportit (kpl)	2	2	3	3	3	3	3
	Varmennusraportit (kpl)	1	1	2	2	2	2	2
Yleishyödylliset palvelut (n = 2)	Vastuullisuusraportit (kpl)	1	1	1	1	2	2	2
	Varmennusraportit (kpl)	1	1	1	1	1	1	2

Analyysistä käy myös ilmi, että v. 2015–2021 kahdeksan eri palveluntarjoajaa ovat varmentaneet suomalaisten pörssiyhtiöiden vastuullisuusraportteja. Nämä ovat Deloitte, Ernst & Young, KPMG, PWC, Insinööritoimisto Ecobio Oy, Mitopro Oy, DNV GL Business Assurance Finland ja Verifavia SARL. Useimmiten raportoivan yhtiön lakisääteinen tilintarkastusyhteisö toimi myös vastuullisuusinformaation varmentajana. Tutkimusajanjakson varmennusraporteista keskimäärin 70 prosenttia oli tilintarkastusyhteisöjen tekemiä, mutta prosenttiosuus on laskenut hieman vuonna 2021 (noin 59 prosenttia).

[13] Koska pörssiyhtiöiden lukumäärä vaihteli vuosittain, suluissa ilmoitettujen toimialan yhtiöiden lukumäärä on raportoitu vain vuodelta 2021.

Varmennusraporttien sisältö

Tässä tutkimuksessa analysoitiin myös sitä, noudattaako varmennusraporttien sisältö tutkimuksessa käytetyn ISAE 3000 -standardin vähimmäisvaatimuksia. Tulosten mukaan lähes kaikissa varmennuksissa oli käytetty ISAE 3000 -standardia. Esimerkiksi vuonna 2021 vain neljässä varmennuksessa oli käytetty AA1000-standardia joko yksinomaan tai ISAE 3000 -standardin rinnalla. Vain yhdessä varmennusraportissa ei ollut raportoitu standardia ollenkaan.

Sisällönanalyysista ilmeni, että raportit olivat sisällöltään hyvin samanlaisia, vain asioiden esittämisjärjestys ja otsikointi saattoivat vaihdella. Perustiedot, kuten raportin vastaanottajat, varmentajan tiedot sekä johdon ja varmentajan velvollisuudet, kävivät hyvin ilmi kaikista raporteista. Johdon velvollisuuden kohdalla varmentajat olivat korostaneet johdon vastuuta laatia ja esittää yrityksen vastuullisuustiedot yrityksen omien raportointiperiaatteiden sekä yrityksen noudattamien kansainvälisten raportointikriteerien mukaisesti. Varmentajan velvollisuudet eriteltiin myös kaikissa varmennusraporteissa.

Muutamissa (esimerkiksi kolmessa vuonna 2015 ja kahdessa vuonna 2021) varmennusraporteissa ei kerrottu varmentajan pätevyyttä. Useimmiten mainittiin, että varmentaja noudattaa ”*IESBA:n (the International Ethics Standards Board for Accountants) antamien eettiset säännöt tilintarkastusammattilaisille mukaisia riippumattomuusvaatimuksia sekä muita eettisiä vaatimuksia*”. Toisissa raporteissa todettiin lyhyesti, että ”*Varmennukseen osallistuneet asiantuntijat ovat kokeneita yritysvastuuraportoinnin ja varmentamisen ammattilaisia, joilla on vaadittava osaaminen toimeksiannon suorittamiseen*”. Koska vastuullisuustieto on monimuotoisempaa verrattuna perinteiseen talousraportointiin, korostuu varmentajan ammatillinen pätevyys, sekä vastuullisuustiedon että varmennuksen osalta. Siksi maininta pätevyydestä saattaa lisätä varmennuksen uskottavuutta. Varmentajan riippumattomuus kävi ilmi kaikista varmennusraporteista.

Kuusi vuonna 2021 julkistettua raporttia oli osoitettu yrityksen johdolle ja sidosryhmille. Kaikki muut vuoden 2021 raportit oli osoitettu ainoastaan yrityksen johdolle ja yhden yhtiön raportista tieto puuttui. Varmennuksen tarkoituksena oli siten antaa lähinnä yrityksen johdolle varmuus siitä, että yrityksen vastuullisuustieto oli oikeaa.

Raportoiva yhtiö ja varmentaja sopivat keskenään varmennuksen laajuudesta. Yhtiö ei ehkä kustannussyistä halua varmentaa vastuullisuusraporttiaan kokonaisuudessaan. Tutkimuksesta ilmeni myös, että vuonna 2021 toimeksiannon kohteena oli useimmiten vain tietyt vastuullisuusraportin osat, kun taas vuonna 2015 yleisesti mainittiin koko raportti kertomatta tarkemmin mikä oli toimeksiannon kohteena. Johdon asettamat vaatimukset toimeksiannon laajuudesta vaikuttavat olennaisesti

toimeksiannon ja mahdollisesti myös raportin laajuuteen. Näin ollen ulkopuolinen varmennus voi kohdistua hyvinkin suppeaan osa-alueeseen.

Varmennuksen toteutukseen kuuluvat varmennustyön ja toimenpiteiden kuvaus. Kaikissa varmennusraporteissa ilmaistaan, että kyseessä on rajoitetun varmuuden antava toimeksianto. Lisäksi raporteissa on lyhyt selostus siitä, mitä rajoitettu varmuus tarkoittaa. Raporteissa kerrotaan myös, että sopivien toimenpiteiden valinta perustuu varmentajan harkintaan ja arvioon riskeistä. Raporteista kävi myös ilmi erilaiset evidenssin keräämiseksi käytetyt toimenpiteet. Yleisimpiä varmennuksessa käytettyjä toimenpiteitä olivat: a) datan arviointi ja testaus, b) johdon ja henkilöstön haastattelut ja c) vierailut yrityksissä. Toimenpiteiden määrä vaihteli eri raporteissa ja eri yritysten kohdalla. Lisäksi kaikista varmennusraporteista kävi ilmi toimeksiantoon liittyvät rajoitukset, joissa käsiteltiin lähinnä yritysvastuutietojen raportoinnin tarkkuutta. Lisäksi mainitaan, ettei varmennusraporttia voida käyttää yksistään yhtiön vastuullisuusperiaatteiden toteutumisen arviointiin.

Varmennuksen johtopäätöksiä voidaan pitää hyvin tärkeänä varmennusraportin osana. Kaikissa toimeksiannoissa oli tavoitteena antaa rajoitettu varmuus, jolloin raportin johtopäätösten esittämistapa noudattaa negatiivista muotoa. Ainoastaan yhdessä raportissa (vuosina 2015–2021) annettiin rajoitetun varmuuden lisäksi kohtuullinen varmuus tietylle toimeksiannon kohteelle.

Johtopäätökset

Tämän artikkelin tavoitteena oli tutkia suomalaisten pörssiyhtiöiden vastuullisuusraportoinnin ulkopuolista varmentamista. Tutkimus tehtiin laadullisena sisällönanalyysinä, jonka tutkimusaineistoksi muodostui kaikki suomalaisten pörssiyhtiöiden vuoden 2015–2021 vastuullisuus- ja varmennusraportit. Tulokset osoittivat, että vastuullisuudesta raportoitavien yhtiöiden sekä absoluuttinen että suhteellinen määrä on noussut merkittävästi vuosina 2015–2021. Niistä yhtiöistä runsas 40 prosenttia varmennuttaa vastuullisuusraporttinsa vuosittain vapaaehtoisesti ulkopuolisilla varmentajilla.

Tehdyn analyysin perusteella voidaan todeta, että yritykset, jotka varmensivat vastuullisuusraportointinsa ulkopuolisella varmentajalla jo ennen vuotta 2017, ovat jatkaneet varmennuspalvelujen ostamista myös pakollisen vastuullisuusraportoinnin voimaantulon jälkeen. Onko niin, että yhtiöt ovat jatkaneet tietojen varmentamista ulkopuolisella varmentajalla tapana erottua joukosta (kun vastuullisuus raportointi on kaikille pakollinen), kuten Cohen ja Simnett (2015) väittävät. Vai onko mahdollisesti niin, että yritykset ovat ennakoineet uuden kestävyysraportointidirektiivin voimaantuloa ja jatkaneet varmennusta sen takia? Luvut osoittavat myös, että vaik-

ka vapaaehtoisten varmennusraporttien määrä on kaksinkertaistunut vuosina 2015–2021, varmennusraporttien suhteellinen osuus vastuullisuusraporteista on kuitenkin laskenut vuosien aikana, koska vastuullisuusraporttien määrä on noussut enemmän. Onko riippumaton ulkopuolinen vapaaehtoinen varmennus lisännyt uskottavuutta ja antanut yhtiölle ja raportin käyttäjälle jotakin lisäarvoa? Nämä kysymykset jäävät muiden tutkijoiden selvitettäväksi. On kuitenkin todennäköistä, että varmennusraportin asema ja merkitys korostuvat entistä enemmän tulevaisuudessa, kun varmennus muuttuu pakolliseksi.

Yhtiöt ovat valinneet vastuullisuusraportin varmentajaksi tilintarkastusyhteisön tai yhteiskuntavastuuseen perehtyneen konsultti- tai insinööritoimiston. Useimmiten valinta on kohdistunut tilintarkastustoimistoihin ja vielä samaan tilintarkastustoimistoon, joka on vastannut yhtiön lakisääteisestä tilintarkastuksesta. Jatkotutkimuksissa voitaisiin selvittää, johtuuko tämä esimerkiksi siitä, että tutun tilintarkastajan on helpompi myydä lisäpalveluita yhtiölle tai siitä, että yhtiöt katsovat tilintarkastustoimistojen tarkastustoiminnan sopivan hyvin myös vastuullisuusraportoinnin varmentamiseen.

Kuten edellä mainittiin, Suomen tilintarkastajat ry on antanut ohjeistuksen varmennusraportin laatimisesta. Käykö tulevaisuudessa siten, että raporteissa on niiden standardoituessa entistä vähemmän organisaatiosta yksilöityä tietoa? Tuleeko kehitys olemaan samankaltainen, mitä viime vuosien aikana on nähty lakisääteisen tilintarkastuksen osalta, jossa tilintarkastajan viestintä on korostunut entisestään?

Tässä tutkimuksessa havaittiin, että varmennusraportit eivät juurikaan olleet muuttuneet viime vuosien aikana, vaikka varmennusten määrä oli noussut. Tutkimusajanjakso on kuitenkin suhteellisen lyhyt, joten vastuullisuusraportit ja varmennuskäytännöt eivät ole ehkä ehtineet kunnolla kehittyä Suomessa. Lisäksi Muun kuin taloudellisen tiedon -direktiivi on Gulenkon (2018) mukaan liian väljä ja epämääräinen ohjenuora monessa asiassa. Uuden kestävyysraportointidirektiivin mukaan on kuitenkin odotettavissa lisää standardisointia ja ohjeistusta. Toisaalta lisääntynyt standardisointi on hyväksi varmentajille työtehtävän helpottamiseksi ja raporttien käyttäjille, koska raporttien vertailtavuus yhtiöiden välillä paranee. Toisaalta standardisoinnin lisääminen todennäköisesti vaatii yhtiöitä kehittämään vastuullisuusraportointiaan.

Yleisenä päätelmänä todettakoon, että nykyiset varmennusraportit täyttävät hyvin ISAE 3000-varmennusstandardin vähimmäisvaatimukset. Sisällöltään raportit ovat kuitenkin hyvin samanlaisia keskenään ja antavat johdolle ”rajoitetun varmuuden”. Voitaneen jopa väittää, että varmennusraportit noudattivat hyvin standardoitua mallia jo nykyiselläänkin. Voidaanko siten päätellä, että varmennusraporteissa tärkeintä on itse raportti, eikä sen sisältö? Jatkotutkimuksissa voitaisiin esimerkiksi tutkia sitä, missä määrin varmennusraporttien tuottaman tiedon koetaan tuovan lisäarvoa eri sidosryhmille.

Lähteet

AccountAbility. 2020. AA1000 Assurance Standard v3. WWW-sivu. https://www.accountability.org/standards/aa1000-assurance-standard/

Adams, C. A. & Evans, R. 2004. Accountability, completeness, credibility and the audit expectations gap. *Journal of Corporate Citizenship* 14, 97–115.

Boiral, O., Heras-Saizarbitoria, I. & Brotherton, M.C. 2019. Assessing and improving the quality of sustainability reports: the auditors' perspective. *Journal of Business Ethics* 155(3), 703–721.

Carey, P., Khan, A, Mihret, D.G. & Muttakin, M.B. 2021. Voluntary sustainability assurance, capital constraint and cost of debt: International evidence. *International Journal of Auditing* 25, 351–372.

Casey, R.J. & Grenier, J.H. 2015. Understanding and contributing to the enigma of corporate social responsibility (CSR) assurance in the United States. *Auditing: A Journal of Practice and Theory* 34, 97–130.

Cheng, M.M., Green, W.J. & Chi Wa Ko, J. 2015. The impact of strategic relevance and assurance of sustainability indicators on investors' decisions. *Auditing: A Journal of Practice and Theory* 34(1), 131–162.

Cho, C.H., Michelon, G., Patten, D.M. & Roberts, R.W. 2014. CSR report assurance in the USA: An empirical investigation of determinants and effects. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 5, 130–148.

Clarkson, P., Li, Y., Richardson, G.& Tsang, A. 2019. Causes and consequences of voluntary assurance of CSR reports: International evidence involving Dow Jones Sustainability Index Inclusion and Firm Valuation. *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 32, 2451–2474.

Clarkson, P.M., Li, Y., Richardson, G.D.& Vasvari, F.P. 2008. Revisiting the relation between environmental performance and environmental disclosure: An empirical analysis. *Accounting, Organizations and Society* 33, 303–327.

Cohen, J.R. & Simnett, R. 2015. CSR and assurance services: a research agenda. *Auditing: A Journal of Practice and Theory* 34(1), 59–74.

Dando, N. & Swift, T. 2003. Transparency and assurance: minding the credibility gap. *Journal of Business Ethics* 44, 195–200.

De Beelde, I. & Tuybens, S. 2015. Enhancing the credibility of reporting on corporate social responsibility in Europe. *Business Strategy and the Environment* 24(3), 190–216.

Deegan, G, Cooper, B.J. & Shelly, M. 2006. An investigation of TBL report assurance statements: UK and European evidence. *Managerial Auditing Journal* 21(4), 329–371.

Deloitte. 2016. *Thinking Allowed: The Future of Corporate Reporting*. WWW-sivu. https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ch/Documents/audit/ch-en-audit-thinking-allowed-future-corporate-reporting.pdf

Euroopan Komissio. 2014. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/95/EU annettu 22. päivänä lokakuuta 2014. WWW-sivu. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0095

Euroopan Komissio. 2021. Ehdotus. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/95/EU, direktiivin 2004/109/EY, direktiivin 2006/43/EY ja asetuksen (EU) N:o 537/2014 muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta. WWW-sivu. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A52021PC0189

Euroopan Komissio. 2022. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2464 annettu 14. päivänä joulukuuta 2022. WWW-sivu. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2464&qid=1681842752466&from=EN

EY. 2017. *Is Your Nonfinancial Performance Revealing the True Value of Your Business?* WWW-sivu. https://www.ey.com/en_fi/assurance/is-your-nonfinancial-performance-revealing-the-true-value-of-your-business

EY. 2021. The Future of Sustainability Reporting Standards: The Policy Evolution and Actions Companies Can Take Today. WWW-sivu. https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/sustainability/ey-the-future-of-sustainability-reporting-standards-june-2021.pdf

García-Sánchez, I.-M., Hussain, N., Khan, S.-A. & Martínez-Ferrero, J. 2022. Assurance of corporate social responsibility reports: Examining the role of internal and external corporate governance mechanisms. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* 29(1), 89–106.

Global Reporting Initiative (GRI). WWW-sivu. https://www.globalreporting.org/standards/

Gulenko, M. 2018. Mandatory CSR reporting—literature review and future developments in Germany. *Sustainability Management Forum* 26, 3–17.

Gürtürk, A. & Hahn, R. 2016. An empirical assessment of assurance statements in sustainability reports: smoke screens or enlightening information? *Journal of Cleaner Production* 136, part A, 30–41.

Harmaala, M-M. & Jallinoja, N. 2012. Yritysvastuu ja menestyvä liiketoiminta. Helsinki: Sanoma Pro.

Huggins, A., Green, W. & Simnett, R. 2011. The competitive market for assurance engagements on greenhouse gas statements: Is there a role for assurers from the accounting profession? *Current Issues in Auditing* 5(2), A1–A12.

International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB). 2013. ISAE 3000 (Revised), Assurance Engagements Other than Audits or Reviews of Historical Financial Information. WWW-sivu. https://www.iaasb.org/publications/international-standard-assurance-engagements-isae-3000-revised-assurance-engagements-other-audits-or-0

Ioannou, I. & Serafeim, G. 2017. The consequences of mandatory corporate sustainability reporting. Research Working Paper, Harvard Business School. WWW-sivu. https://www.albertoandreu.com/uploads/2011/05/The-consequences-of-mandatory-corporate-sustainability-reporting.pdf

Jones, P., Hillier, D. & Comfort, D. 2014. Assurance of the leading UK food retailers' corporate social responsibility/sustainability reports. *Corporate Governance* 14(1), 130–138.

Kirjanpitolaki. 1997/1336. 1997. WWW-sivu. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971336#L3a

Kirjanpitolautakunta. 2017. KPL 3a luvun soveltamisesta PIE-yhteisön ei -taloudellisessa raportoinnissa. WWW-sivu. https://kirjanpitolautakunta.fi/-/kpl-3a-luvun-soveltamisesta-pie-yhteison-ei-taloudellisessa-raportoinnis-1

KPMG. 2017. *The Road Ahead: The KPMG Survey of Corporate Responsibility Reporting*. WWW-sivu. https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2017/10/kpmg-survey-of-corporate-responsibility-reporting-2017.pdf

KPMG. 2020. *The Time Has Come: The KPMG Survey of Sustainability Reporting*. WWW-sivu. https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/11/the-time-has-come-survey-of-sustainability-reporting.html

Krasodomska, J., Simnett, R. & Street, D.L. 2021. Extended external reporting assurance: current practices and challenges. *Journal of International Financial Management and Accounting* 32(1), 104–142.

Mazzotta, R., Bronzetti, G. & Veltri, S. 2020. Are mandatory non-financial disclosures credible? Evidence from Italian listed companies. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* 27(4) 1900–1913.

Mätäsaho, R. & Niskala, M. 1996. Ympäristölaskentatoimi. Porvoo: WSOY.

O'Dwyer, B. 2011. The case of sustainability assurance: Constructing a new assurance service. *Contemporary Accounting Research* 28(4), 1230–1266.

O'Dwyer, B. & Owen, D. L. 2005. Assurance statement practice in environmental, social and sustainability reporting: A critical evaluation. *British Accounting Review* 37(2), 205–229.

Perego, P. 2009. Causes and consequences of choosing different assurance providers: An international study of sustainability reporting. *International Journal of Management* 26(3), 412–425.

Perego, P. & Kolk, A. 2012. Multinationals' accountability on sustainability: The evolution of third-party assurance of sustainability reports. *Journal of Business Ethics* 110(2), 173–190.

Pflugrath, G., Roebuck, P. & Simnett, R. 2011. Impact of assurance and assurer's professional affiliation on financial analysts' assessment of credibility of corporate social responsibility information. *Auditing: A Journal of Practice & Theory* 30(3), 239–254.

Ruhnke, K. & Gabriel, A. 2013. Determinants of voluntary assurance on sustainability reports: An empirical analysis. *Journal of Business Economics* 83(9), 1063–1091.

Schreier, M. 2012. Qualitative Content Analysis in Practice. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Simnett, R., Nugent, M. & Huggins, A. 2009. Developing an international assurance standard on greenhouse gas statements. *Accounting Horizons* 23(4): 347–363.

Soh, D. S. & Martinov-Bennie, N. 2018. Factors associated with internal audit's involvement in environmental and social assurance and consulting. *International Journal of Auditing* 22, 404–421.

Spence, M. 1973. Job market signaling. *Quarterly Journal of Economics* 87(3), 355–374.

Suomen Tilintarkastajat ry. 2021. Vastuullisuusraportoinnin varmennus. Suomen tilintarkastajat ry:n suosituksia 3/2021. WWW-sivu. https://tilintarkastajat.fi/wp-content/uploads/2021/09/vastuullisuusraportoinnin-varmentaminen-st-suositus-3_2021.pdf

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM). 2023. Hallituksen esitys, yritysten kestävyysraportointi (CSRD-direktiivi). TEM082:00/2022 Säädösvalmistelu. WWW-sivu. https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM082:00/2022

Velte, P. 2020. Determinants and consequences of corporate social responsibility assurance: A systematic review of archival research. *Society and Business Review* 16, 1–25.

Velte, P. & Stawinoga, M. 2017. Empirical research on corporate social responsibility assurance (CSRA). A literature review. *Journal of Business Economics* 87(8), 1017–1066.

Venter, E.R. & van Eck, L. 2021. Research on extended external reporting assurance: trends, themes, and opportunities. *Journal of International Financial Management and Accounting* 32(1), 63–103.

VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

3
Kestävyysnäkökohdat EU-yritysten julkisessa raportoinnissa
Mitä tietoja ja miten tilintarkastaja varmentaa?

Timo Kaisanlahti

Artikkeli käsittelee Euroopan unionin uusia säännöksiä kestävyysraportoinnin varmentamisesta. Tarkastelu kohdistuu siihen, mitkä seikat ovat varmentamisen kohteena, millaisin toimin tämä tehdään ja mitä tilintarkastaja lausuu suorittamistaan toimista. Keskeinen kysymys on, miten EU:n säädäntöratkaisut varmennuksesta vaikuttavat kestävyysinformaation vertailukelpoisuuden toteutumiseen. Käsittelyn taustoittamiseksi myös kuvataan yhtäältä vaikutuksia Suomen lainsäädännölle ja toisaalta kestävyysnäkökohtien merkitystä tilinpäätöksen lakisääteisessä tilintarkastuksessa.

Avainsanat: *kestävyysraportointidirektiivi, CSRD, varmentaminen*

Kaisanlahti, T. (2023). Kestävyysnäkökohdat EU-yritysten julkisessa raportoinnissa: Mitä tietoja ja miten tilintarkastaja varmentaa? Teoksessa Janne Ruohonen, Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta & Elisa Veikkola (toim.), *Tilintarkastus ja evaluaatio: Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu*. Tampere: Tampere University Press, 45–59.
https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-046-5

Johdanto

Tilintarkastajan tehtävä on merkittävä modernin markkinatalouden edellyttämän luottamuksen ylläpitämiseksi: tätä toteutetaan tilintarkastuslain (18.9.2015/1141, TTL) 3:1.1:n tarkoittamassa kirjanpidon, tilinpäätöksen sekä hallinnon lakisääteisessä tilintarkastuksessa sekä muussa taloudellisen raportoinnin verifioinnissa. Tilintarkastuksesta luopuminen vähentäisi tilinpäätösraportoinnin uskottavuutta esimerkiksi tavaraluotonantajille ja muille rahoittajille, minkä myötä heidän vaatimansa korko tai muu tuotto nousisi uskottavuuden vähentymistä heijastavalla riskilisällä. Viime kädessä he kieltäytyisivät myöntämästä tavaraluottoa tai muuta rahoitusta.[1] Vastaavasti reagoisivat myös osakesijoittajat arvopaperimarkkinoilla.[2] Siten tilintarkastajan käyttäminen ”portinvartijana” todentaman tilinpäätösinformaation ja muun julkistettavan taloudellisen raportoinnin luotettavuutta on yrityksen omassa intressissä.[3] Tätä kuvaa osaltaan se, että yleisörahoitusta tavoittelevista yrityksistä osa tilintarkastutti tilinpäätöksensä jo silloin, kun siihen ei ollut vielä lakisääteistä velvoitetta (Zeff 2003, 190).

Tilintarkastajat perustavat tilinpäätösinformaation verifiointinsa kattaviin standardeihin siitä, mihin seikkoihin tarkastus kohdistetaan ja millaisia toimia tarkastuksessa on suoritettava.[4] Vaikka standardit ovat tilintarkastusalan itsesääntelyä (Horsmanheimo, Kaisanlahti & Steiner 2017, 100–101), niillä on merkitystä rahoittajille ja muille ulkopuolisille määrittäessään sen, millaista varmuutta tilintarkastukselta on aiheellista odottaa (Koh & Woo 1998). Jotta ulkopuolisten odotukset eivät eriytyisi varmennuskäytännöstä, tilintarkastusalan intressissä on kommunikoida mahdollisimman selkeästi, mitä standardien mukainen toiminta tarkoittaa todellisuudessa (esim. Association of Chartered Certified Accountants 2019).

Kirjanpidon, tilinpäätöksen ja hallinnon tarkastamisen ohella tilintarkastajan verifiointia edellytetään lakisääteisesti myös joissakin muissa tilanteissa, kuten julkisen tuen tai avustuksen saamiseksi (ks. Laine 2022). Näissäkin kyse on asianomaista tukea tai avustusta hakevan taloudellisen tilan todentamisesta tilintarkastuksen toimesta. Lisäksi tietyn kokoisissa yrityksissä edellytetään tilintarkastajan varmistavan,

---

1 Taloustieteen käsitteistöllä ilmaistuna tämä on esimerkki ns. epäsuotuisasta valikoitumisesta (engl. adverse selection): todellisuuden epäsymmetrisessä informaatioympäristössä markkinoiden hintamekanismi ei yksinään takaa hyvinvointia lisäävien taloudellisten toimien toteutumista siinä määrin kuin mikä olisi mahdollista hypoteettisessa optimissa, jossa kaikilla osapuolilla on käytettävissään yhtäläinen informaatio. Esim. Vartiainen 2001, 534.

2 Securities Exchange Commission 2001, kohta III.2 ensimmäinen kappale: ”To a significant extent, this makes independent auditors the "gatekeepers" to the public securities markets.”

3 Ulkopuolisen verifioinnin merkityksestä yrityksen toiminnalle yleisesti ks. Coffee 2002 sekä Ferreira-Gomez 2005, 667–669.

4 Lakisääteisessä tilintarkastuksessa tulee noudattaa hyvää tilintarkastustapaa. Tähän velvoittava TTL 4:3.1 ei kuitenkaan esitöineen määrittele, mitä sillä tarkoitetaan. Tulkinnasta käytännössä ks. Suomen Tilintarkastajat 2020.

että kirjanpitolain (30.12.1997/1336, KPL) 3a luvussa tarkoitettu selvitys muista kuin taloudellisista tiedoista on annettu.[5] Tilintarkastajan lakisääteinen tehtäväalue Euroopan unionissa on kuitenkin nyt merkittävästi laajenemassa myös ei-taloudellisen informaation sisältökysymyksiin.

Pariisin ilmastosopimukseen 12.1.2015[6] perustuvien velvoitteiden täyttämiseksi EU:n komissio julkisti 8.3.2018 kestävän rahoituksen toimintasuunnitelmansa, jota sittemmin päivitettiin 5.8.2020.[7] Tavoitteena on ohjata pääomavirtoja kestäviin (engl. *sustainable*) sijoituskohteisiin ensisijaisesti asettamalla informaatiovelvoitteita markkinatoimijoille. Lähestymistapa perustuu käsitykseen sijoittajien valmiudesta ottaa investoinneillaan vastuuta kestävän kehityksen edistämisestä. Tämä edellyttää, että potentiaalisten sijoituskohteiden kestävyyspiirteistä on käytettävissä vertailukelpoisia ja luotettavia tietoja. Ohjelman toteuttamiseksi tilintarkastajille annetaan verifiointitehtävä näidenkin tietojen osalta. Vaikka kyse ei ole tulosta tai taloudellista asemaa koskevasta informaatiosta, merkittävä osa tiedoista tullee olemaan numeraalista.

Toimintasuunnitelma käsittää useita säädäntöhankkeita, joista osa on jo toteutettu. Yritysten informaatiovelvoitteiden kannalta keskeisimpiin kuuluvat seuraavat kolme toisiinsa kytkeytyvää hanketta:

Yhtenäisen luokitusjärjestelmän kehittäminen sen määrittelemiseksi, mikä on kestävää ja mikä ei. Tästä säädettiin 18.6.2020 annetulla asetuksella 2020/852 (jäljempänä ”Taksonomia-asetus”).[8] Komissio on sittemmin 6.7.2021 julkistanut delegoidun säädöksensä tiedoista, jotka yritysten tulee antaa toimintansa kestävyydestä taksonomia-asetuksen 8 artiklan mukaisesti.[9] Asetuksen tiedonantovelvoitteet (5, 6 ja 8 artikla) ovat olleet kahden ilmastotavoitteen osalta voimassa 1.1.2022 alkaen.

Finanssimarkkinatoimijoiden velvoittaminen kestävyysnäkökohtien huomioimiseen. EU:n parlamentti ja neuvosto säätivät asetuksen 2019/2088 kestävyyteen liittyvien tietojen antamisesta finanssisektorilla (engl. *Sustainable Finance Disclosure Regulation*, SFDR).[10] Asetus velvoittaa esimerkiksi sijoitusrahaston julkistamaan markkinoinnissaan kestävyysnäkökohtiin liittyvät seikat rahaston varojen sijoittami-

---

5 Ks. 3 luku.

6 Sopimus tuli voimaan 4.11.2016. Tavoitteena on pysyttää keskilämpötilan nousu selvästi 2 celsiusta pienempänä verrattuna esiteolliseen aikaan ja pyrkiä toimiin, joilla lämpeneminen rajattaisiin 1,5 astetta vähäisemmäksi. (https://ym.fi/pariisin-ilmastosopimus; vierailtu 17.9.2022).

7 https://finance.ec.europa.eu/publications/renewed-sustainable-finance-strategy-and-implementation-action-plan-financing-sustainable-growth_en#documents (vierailtu 17.9.2022).

8 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/852 kestävää sijoittamista helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta.

9 Komission delegoitu asetus (EU) 2021/2178 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/852 täydentämisestä täsmentämällä niiden tietojen sisältö ja esitystapa, jotka direktiivin 2013/34/EU 19 a tai 29 a artiklan soveltamisalaan kuuluvien yritysten on annettava ympäristön kannalta kestävistä taloudellisista toiminnoista, sekä kyseisen tiedonantovelvollisuuden noudattamiseksi käytettävä menetelmä.

10 SFDR:n tarkoittamat finanssimarkkinatoimijat määritellään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2019/2088 kestävyyteen liittyvien tietojen antamisesta rahoituspalvelu-

sessa. Vain sellaisten finanssituotteiden, jotka edistävät muiden tavoitteidensa ohella ympäristöllisiä tai sosiaalisia näkökohtia (SFDR 8 art.) taikka joissa nimenomaisena tavoitteena on kestävien sijoitusten tekeminen (SFDR 9 art.), nimessä saadaan käyttää käsitteitä ”kestävä” tai ”vastuullinen”.

Läpinäkyvyyden lisääminen kestävyysseikkojen yritysraportoinnissa. Parlamentti ja neuvosto pääsivät kesäkuussa 2022 alustavaan yhteisymmärrykseen uudesta direktiivistä yritysten kestävyysraportoinnille (engl. *Corporate Sustainability Reporting Directive*).[11] Tämä niin kutsuttu kestävyysraportointidirektiivi (jäljempänä myös CSRD) korvaa aiemman direktiivin 2014/95 muiden kuin taloudellisten tietojen raportoinnista (engl. *Non-Financial Reporting Directive*, NFRD).[12] ”Kestävyystietojen virran” yhdenmukaistamiseksi EU:n rahoitusmarkkinoilla uusi direktiivi varmistaa yritysten raportoinnin sellaisista tiedoista, joita finanssimarkkinatoimijat puolestaan tarvitsevat täyttääkseen omat SFRD:stä johtuvat raportointivaatimuksensa.[13]

Seuraavassa arvioidaan CSRD:n tulevia vaikutuksia tilintarkastajan toiminnalle.[14] Tarkastelu kohdistuu siihen, mitkä seikat ovat verifioinnin kohteena, millaisin toimin tarkastus tehdään ja miten tilintarkastaja lausuu suorittamistaan toimista (jakso 3).[15] Keskeinen kysymys on, miten CSRD:n säädäntöratkaisut varmennuksesta vaikuttavat siihen, miten direktiivin tavoitteena oleva kestävyysinformaation vertailukelpoisuus toteutuu (jakso 5). Käsittelyn taustoittamiseksi myös kuvataan yhtäältä CSRD:n voimaansaattamisesta seuraavia muutostarpeita Suomen lainsäädännölle ja toisaalta kestävyysnäkökohtien merkitystä tilinpäätöksen lakisääteisessä tilintarkastuksessa (jaksot 2 ja 4). Tilintarkastajalle CSRD:ssä asetetut ammatilliset ja muut henkilöä koskevat vaatimukset sekä vastuunäkökohdat rajau-

---

sektorilla. Tällaisia ovat mm. yhteissijoitusrahastojen hoitajat ja arvopaperisalkkuja hallinnoivat sijoituspalveluyritykset (2 art.).

11 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2464, asetuksen (EU) N:o 537/2014, direktiivin 2004/109/EY, direktiivin 2006/43/EY ja direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta. Direktiivi tultua voimaan 5.1.2023 kunkin jäsenvaltion tulee saattaa se kansallisesti voimaan 18 kuukauden kuluessa.

12 NFRD-velvoitteiden yleispiirteisyyden ohella yrityskohtaisten kestävyystietojen arviointia samoin kuin keskinäistä vertailtavuutta julkistettujen tietojen perusteella on vaikeuttanut käytännössä se, ettei NFRD edellytä pakottavuutta. Tahdonvaltaisuus ilmenee noudata tai selitä -periaatteesta (comply or explain), joka on kirjattu NFRD 19a.1 artiklan toiseksi kappaleeksi: ”Jos yritys ei noudata tiettyjä toimintaperiaatteita suhteessa yhteen tai useampaan näistä seikoista, muita kuin taloudellisia tietoja koskevassa selvityksessä on annettava selkeä ja perusteltu selvitys siitä, miksei se tee näin.” Sama periaate ilmenee myös KPL 3a:2.3:sta. Koska NFRD on minimidirektiivi, kukin jäsenvaltio olisi periaatteessa voinut säätää myös pakottavasta soveltamisesta.

13 CSRD, johdanto 2 kohta.

14 Tätä kirjoitusta viimeisteltäessä huhtikuussa 2023 ei ollut vielä säädetty lakeja, joilla CSRD saatetaan voimaan Suomessa.

15 CSRD:n merkityksestä yritysten näkökulmasta ks. Kaisanlahti 2021.

tuvat tämän kirjoituksen ulkopuolelle. Niin ikään käsittelemättä jätetään direktiivin säännökset tilintarkastukselle vaihtoehtoisesta varmennuspalvelusta.[16]

Kestävyysraportointidirektiivin keskeinen sisältö ja implementoinnin lähtökohdat Suomessa

Uudella CSRD:llä muutetaan tilinpäätösdirektiiviä (2013/34, jäljempänä FSD) ja tilintarkastusdirektiiviä (2006/43, AD) sekä pörssiyhtiöiden tiedonantovelvoitteista annettua avoimuusdirektiiviä (2004/109). Siten voimaansaattaminen Suomessa edellyttää ainakin KPL 3a luvun – joka nykyisin koskee velvoitetta julkistaa tietoja myös ei-taloudellisista seikoista – samoin kuin TTL:n sekä arvopaperimarkkinalain (14.12.2012/746, AML) täydentämistä uusien direktiiviartiklojen mukaisesti.[17]

Nykyistä seikkaperäisemmät raportointivaatimukset ohjaavat pörssiyhtiöitä ja myös pörssilistaamattomia suuryrityksiä raportoimaan toimintansa ns. ESG-näkökohdista eli ympäristöllisistä vaikutuksista (engl. *environment*), ihmisoikeuksien ja muiden sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta (*social*) sekä hallintonsa järjestämistä koskevista seikoista (*governance*). Suomessa ”suuryritys” määritellään KPL 1:4c:ssä ja ”pörssiyhtiö” KPL 1:9:n 1 kohdan mukaisesti. Vaikka CSRD rajaa raportointivelvoitteen ulkopuolelle pörssiyhtiöistä ne, jotka kooltaan kuuluvat KPL 1:4b:n mukaisiin mikroyrityksiin, tällä ei voine olla käytännön merkitystä ottaen huomioon tuolle kokoluokalle säädettyjen kynnysarvojen alhaisuuden.

Kestävyysraportointidirektiivin velvoitteet kohdentuvat FSD 1 artiklassa säädetyn yleisen soveltamisalan mukaisesti suomalaisista oikeushenkilömuodoista vain osakeyhtiöihin (FSD, I liite) ja sellaisiin henkilöyhtiöihin, joissa vastuunalaiset yhtiömiehet ovat yksinomaan osakeyhtiöitä (FSD, II liite). Lisäksi soveltamisalaan kuuluvat vakuutusyritykset ja luottolaitokset (uusi FSD 1.3 art.).[18] Toisaalta Suomessa kirjanpito- ja tilinpäätössääntely on perinteisesti ulotettu yhdenmukaisella tavalla kaikkiin yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin (KPL 1:1.1 kohta 1). Esimerkiksi osuuskuntien velvoitteet ovat yhdenmukaisia osakeyhtiöitä koskevien kanssa lukuun ottamatta niistä vähäisistä eroista, jotka seuraavat asianomaisten yhteisölakien toi-

16 Engl. independent assurance services provider, ks. tilinpäätösdirektiivin 2 artiklan uusi 20 kohta ja 34.3a artikla.

17 Lakihankkeesta CSRD:n voimaansaattamiseksi Suomessa ks. https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM082:00/2022. Hankkeessa laadittu luonnos lakeja koskevaksi hallituksen esitykseksi on lausuntokierroksella 8.5.2023 saakka (jäljempänä HE-luonnos). Luonnoksen mukaan lait on tarkoitus saattaa voimaan mahdollisimman pian. Tämän artikkelin kirjoittaja toimii työ- ja elinkeinoministeriössä esityksen valmistelijana.

18 Kullakin jäsenvaltiolla on lisäksi mahdollisuus rajata soveltamisalan ulkopuolelle eräitä yritysmuotoja, jotka luetellaan FSD:n uudessa 1.3a artiklassa.

mintakertomussäännöksistä.[19] Tätä talousinformaation julkisuusperiaatetta seuraten luonnoksessa kestävyysraportointia koskevaksi Suomen kansalliseksi lainsäädännöksi osuuskunnat rinnastetaan osakeyhtiöihin.[20] Oikeushenkilöllisyyden tyyppi sinänsä on ratkaiseva: Soveltamisen kannalta merkitystä vaille jää se, harjoitetaanko edellä tarkoitetussa yhtiömuodossa liiketoimintaa vai ei.

CSRD:n kestävyysraportointivelvoitteet tulevat voimaan portaittain (CSRD 5 art.):

i) vuonna 2025: yritykset, jotka ovat tähän asti olleet velvollisia noudattamaan KPL 3a lukua ei-taloudellisia tietoja koskevan selvityksen esittämisestä julkistavat uusien säännösten mukaiset tiedot tilivuodestaan 2024;[21]
ii) vuonna 2026: muut suuryritykset, jotka eivät ole kuuluneet KPL 3a luvun soveltamisalaan julkistavat tiedot tilivuodestaan 2025;
iii) vuonna 2027: pörssilistatut pk-yritykset julkistavat tiedot tilivuodestaan 2026, jollei hyödynnetä yrityskohtaista mahdollisuutta lykätä julkistamista vuoteen 2028, jolloin ensimmäiset tiedot koskisivat tilivuotta 2027.

Koska CSRD on minimidirektiivi, jäsenvaltioilla on mahdollisuus nopeuttaa voimaantuloa kansallisessa lainsäädännössään. Tätä on kuitenkin pidettävä vain hypoteettisena vaihtoehtona niin Suomessa kuin muissakin EU-valtioissa ottaen huomioon, että kyse on uudesta sääntelystä, jonka substanssivaatimukset ovat tosiasiallisesti vielä avoimia.[22] Raportointivelvoitteiden yksityiskohtainen sisältö tullaan määrittämään erikseen valmisteltavilla EU-komission asetuksilla, joita koskevat ehdotukset (”Eurooppalaiset kestävyysraportointistandardit”, ESRS) laatii Euroopan tilinpäätösraportoinnin neuvoa-antava ryhmä (EFRAG).[23] Ottaen huomioon stan-

---

19 Vrt. osuuskuntalaki (421/2013) 8:5-8:8 ja osakeyhtiölaki (624/2006) 8:5-8.8.

20 HE-luonnos, 10, 19 ja 47.

21 Nykyisin kestävyysselvitys – jota KPL 3a luku nimittää NFRD:n tavoin ”selvitykseksi muista kuin taloudellisista tiedoista” – on tullut julkistaa KPL 1:9:n tarkoittamassa yleisen edun kannalta merkittävässä yhteisössä (engl. Public Interest Entity, PIE) edellyttäen vielä, että se on kooltaan KPL 1:4c:n mukainen suuryritys, jonka palveluksessa on ollut tilikauden aikana keskimäärin yli 500 henkilöä (KPL 3a:1). Luottolaitosten ja vakuutusyhtiöiden ohella yleisen edun kannalta merkittäväksi on laissa määritelty myös suomalainen yhteisö, jonka liikkeeseen laskemalla arvopaperilla käydään kauppaa AML 2:5:ssä tarkoitetulla säännellyllä markkinalla (yleiskielisesti ilmaistuna ”pörssilistattu” tai ”pörssinoteerattu” yritys). Säännelty markkina (engl. regulated market) määritellään rahoitusvälineiden kaupankäynnistä annetun lain (1070/2017, RKL) 1:2.1:n 5 kohdassa. Määritelmä perustuu rahoitusvälineiden markkinoita koskevan direktiivin (2014/65/EU) 4.1 artiklan 21 kohtaan. Esimerkiksi Nasdaq Helsinki -nimisessä pörssissä noteeratun osakkeen tai joukkolainan liikkeeseen laskenut yritys on siten PIE yhteisömuodostaan riippumatta; näihin kuuluu muun muassa osuuskunta, jos sen joukkolaina on pörssinoteerattu. Toisaalta on rahoitusvälineitä, joilla käydään kauppaa viimeksi mainitun artiklan 22 kohdan ja siihen perustuvan RKL 1:2.1:n 8 kohdan säätämässä monenkeskisessä kaupankäyntijärjestelmässä tai artiklan 23 kohdan ja RKL 1:2.1:n 11 kohdan tarkoittamassa organisoidussa kaupankäyntijärjestelmässä. Siten muut julkiset arvopaperimarkkinat, kuten First North -listan kaupankäynti, jäävät PIE-määritelmän ulkopuolelle.

22 Suomen lainvalmisteluhankkeessa ehdotetaan CSRD:n mukaisen aikataulun noudattamista, ks. HE-luonnos, 41.

23 Säätämällä yksityiskohdista raportointistandardeilla pyritään varmistamaan vaatimusten yhdenmukaisuus taksonomia-asetuksen kanssa, CSRD, johdanto 2 kohta.

dardiluonnosten seikkaperäisyyden, ei voitane pitää todennäköisenä, että Suomen kansallisessa täytäntöönpanossa asetettaisiin direktiiviä ja komissioasetusta pidemmälle meneviä vaatimuksia raportoinnin sisällöstä.[24] Komission on vahvistettava ensimmäiset kestävyysraportointistandardit viimeistään 30.6.2023 ja erikseen pörssilistattuja pk-yrityksiä koskevat standardit 30.6.2024 mennessä (FSD 29b.1 ja 29c.1 art.).[25]

Raportointi sisällytetään KPL 3:1a:ssä tarkoitettuun toimintakertomukseen, joka tulee kestävyystietojen osalta tilintarkastuksen kohteeksi tai – vaihtoehtoisesti jäsenvaltion niin päättäessä – tarkastettavaksi muun riippumattoman verifiointipalvelujen tarjoajan toimesta.[26] Enää ei ole mahdollisuutta julkistaa kestävyysraporttia omana asiakirjanaan, mikä sallittiin myös Suomessa NSRD:n jäsenvaltio-option nojalla (KPL 3a:5).

Kestävyysraporttia koskevan verifioinnin sisällöllinen ulottuvuus – EU:n varmennusstandardin merkitys

Voimassa oleva KPL 3a:6 on rajannut tilintarkastajan tehtävän kestävyysraportoinnin osalta sangen muodolliseksi. Lainkohdan ensimmäisen virkkeen nojalla on tarkistettava, että ”- - selvitys kirjanpitovelvollisen muista kuin taloudellisista tiedoista on annettu.” Säännös vastaa NFRD:n vähimmäissääntelyä.[27] Suomen lainsäätäjä on kuitenkin asettanut myös lisävaatimuksen. Siinä tapauksessa, että selvitys on annettu osana toimintakertomusta, tulee sovellettavaksi TTL 3:5.2:n 4 kohta, joka edellyttää muun ohella tilintarkastajalta lausumaa myös siitä, ”- - ovatko tilikauden toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen tiedot yhdenmukaisia.” Vastaavaa lausumaa edellytetään niin ikään silloin, kun kestävyysraportti laaditaan toimintakertomuksesta erillisenä asiakirjana (KPL 3a:6 toinen virke). Toimintakertomuksen osalta tilintarkastajan tehtävä on kaikkiaan huomattavasti suppeampi kuin mikä koskee tilinpäätöstä. Toimintakertomus on nimenomaisesti poissuljettu oikeaa ja riittävää kuvaa antamista koskevan lausuman ulkopuolelle (vrt. TTL 3:5.2 kohta 1). Edellä tarkoitetun yhdenmukaisuutta koskevan kannanoton ohella hänen tulee lausua vain siitä, onko

24 Suomessa on valmisteltu nimenomaista säännöstä standardien ensisijaisuudesta mahdollisessa ristiriitatilanteessa kansallisen lain kanssa, HE-luonnos, 11.

25 Luonnosten valmistelusta ks. EFRAG 2002. Luonnosten seikkaperäisyys on herättänyt myös kritiikkiä. Eurooppalaisten yritysten etujärjestön mukaan standardisto “- - in its current form represents a gigantic sum of extremely granular reporting obligations - -” (BusinessEurope 2023).

26 CSRD:n mukaan on mahdollista, että jokin muu tilintarkastaja toimii kestävyysraportin varmentajana kuin tilinpäätöksen lakisääteisestä tilintarkastuksesta toimeksiannon saanut tilintarkastaja (FSD 34.3 art.). Niin ikään CSRD sallii jäsenvaltion säätävän, että kestävyysvarmennus tehdään muun itsenäisen palveluntarjoajan (engl. independent assurance services provider) toimesta (FSD 2 art. 20 kohta ja 34.3a art.). Näitä tilanteita ei käsitellä jäljempänä.

27 Voimassa oleva FSD 19.5 art. EU-valtioista valtaosa on pysyttäytynyt tässä minimivaatimuksessa, ks. Accountancy Europe 2020.

toimintakertomuksen laadinnassa noudatettu siihen sovellettavia säännöksiä (TTL 5:3.2 kohta 3).

CSRD:n myötä kestävyysraporttien tarkastaminen tulee pakolliseksi Suomessa, kuten muissakin EU-valtioissa. FSD:n uusi 28a.1 artikla velvoittaa seuraavasti: ”The statutory auditor(s) or the audit firm(s) shall present the results of the assurance of sustainability reporting in an assurance report on sustainability reporting. The report shall be prepared in accordance with the requirements of assurance standards adopted by the Commission or by Member States until the Commission adopts the assurance standards referred to in Article 26a.” Jäsenvaltioiden harkintaan on jätetty, tuleeko tällainen “ESG-varmennusraportti” (engl. *assurance report on sustainability reporting*) sisällyttää tilintarkastuskertomukseen siinä tapauksessa, että tilinpäätöksen tarkastaja toimii myös kestävyysraportoinnin verifioijana (FSD 28.5 art.).

CSRD:n nojalla tarkastuksen piiriin kuuluvat seuraavat seikat (FSD 34.1 art. uusi alakohta aa):[28]

- FSD:n uusien 29b ja 29c artiklojen mukaisesti hyväksyttävien raportointistandardien noudattaminen;
- asianomaisessa yrityksessä noudatettava menettely standardien mukaisesti raportoitavien seikkojen tunnistamiseksi;
- kestävyysraportoinnin merkitsemistä (engl. *mark up*) koskevan vaatimuksen noudattaminen FSD:n uuden 29d.1 mukaisesti digitaalisesti;
- taksonomia-asetuksen 8 artiklassa säädettyjen raportointivaatimusten noudattaminen.[29]

Verifioinnille ei kuitenkaan aseteta ainakaan välittömästi yhtä tiukkoja vaatimuksia kuin mitkä koskevat tilinpäätöksen tarkastamista. Tarkoituksena on taata kestävyysraportin lukijalle vain ”rajoitettu varmuus” (engl. *limited assuarance*) raportoitujen tietojen oikeellisuudesta, kun taas tilinpäätösinformaation kohdalla edellytetään ”kohtuullista varmuutta” (engl. *reasonable assuarance*). Rajoitetun varmuuden taso on huomattavasti alhaisempi kuin varmuus, joka saavutetaan kohtuullisen varmuuden edellyttämillä toimenpiteillä. ”Rajoitetun varmuuden antavan toimeksiannon tuloksena esitettävä päätelmä esitetään yleensä kielteisenä ilmauksena toteamalla, ettei tilintarkastaja ole havainnut mitään seikkaa, jonka perusteella voitaisiin päätellä, että tarkastelun kohde on ilmoitettu oleellisesti väärin” (CSRD, johdanto 60 kohta).[30] Tilintarkastusdirektiivin uudistetun 26a.3 artiklan nojalla komissio antaa varmen-

28 Ks. myös CSRD, johdanto 60 kohta in fine ja Accountancy Europe 2022, 3.

29 Mainitun asetuksen 8.2 artiklan nojalla muun kuin yrityksen kuin rahoitusmarkkinatoimijan on kerrottava: osuus liikevaihdosta, joka on saatu tuotteista tai palveluista, jotka liittyvät ympäristön kannalta kestävinä pidettäviin taloudellisiin toimintoihin; ja osuus pääomamenoista ja osuus toimintamenoista, joka liittyy ympäristön kannalta kestävinä pidettäviin taloudellisiin toimintoihin liittyviin omaisuuseriin tai toimintoihin. Näiden tietojen sisältövaatimuksia on vielä täsmennetty komission delegoidulla asetuksella 2021/2178.

30 Samoin Suomen Tilintarkastajat 2021, 16

nusstandardin rajoitetun varmuuden tuottavasta tarkastusmenettelystä 1.10.2026 mennessä, kun taas standardi kohtuullisen varmuuden tarkastuksesta tulee annettavaksi viimeistään 1.10.2028 kuitenkin edellyttäen, että vaatimusta kohtuullisesta varmuudesta on pidettävä ylipäänsä toteuttamiskelpoisena (engl. *feasible*) kestävyysraporttien kohdalla.

Yhteinen varmennusstandardi, joka velvoittaa kestävyysraporttien samatasoiseen tarkastamiseen kaikissa jäsenvaltioissa, tulee siten mahdollisesti koskemaan vasta 1.1.2027 alkavia tilikausia, jos komissio antaa standardinsa rajoitetusta varmuudesta vuonna 2026.[31] Koska CSRD velvoittaa tiettyä osaa yrityksistä antamaan ensimmäisen kestävyysraporttinsa tilivuodesta 2024, direktiivin määräaika komissiolle tarkoittaa, että peräti kolmena ensimmäisenä vuonna raporttitarkastusta koskevat sisältövaatimukset jäävät päätettäväksi itsenäisesti kussakin EU-valtiossa. CSRD-uudistus painottuu näin toispuoleisesti, kun kestävyysraporttien sisältöä koskevan raportointistandardinsa komissio antaa CSRD:n voimaantulon yhteydessä siten, että se on velvoittava heti tilivuodelta 2024.

CSRD ei sinänsä velvoita jäsenvaltioita säätävän tarkastuksen sisältövaatimuksista kansallisella varmennusstandardilla tai muutoin. Suomessa täkäläinen tilintarkastajien yhdistys on laatinut asiassa oman suosituksensa, joka yhdistyksen mukaan perustuu pääosin kansainväliseen varmennustoimeksiantostandardiin ISAE 3000 (uudistettu) ”Muut varmennustoimeksiannot kuin mennyttä aikaa koskevaan taloudelliseen informaatioon kohdistuva tilintarkastus tai yleisluontoinen tarkastus”. Yhdistyksen suosituksessa lausunto-osaksi kuvataan rajoitetun varmuuden saamiseksi suoritettavia tarkastustoimia seuraavasti (Suomen Tilintarkastajat 2021, 25):

> ”Rajoitetun varmuuden toimeksiannossa evidenssin hankkimismenetelmät ovat rajoitetumpia kuin kohtuullisen varmuuden toimeksiannossa, minkä vuoksi saadaan rajoitetumpi varmuus kuin kohtuullisen varmuuden toimeksiannossa. Olemme suunnitelleet ja suorittaneet toimeksiannon siten, että saamme riittävästi asianmukaista evidenssiä rajoitetulle varmuudelle ja johon perustaa johtopäätöksemme, eivätkä siten kaikkea evidenssiä, joita vaaditaan kohtuullisen varmuuden saamiseksi. Vaikka huomioimme sisäisten valvonnan tehokkuutta määrittäessämme toimenpiteidemme luonnetta ja laajuutta, varmennustoimeksiantomme ei ole suunniteltu varmentamaan sisäistä valvontaa. Toimenpiteemme eivät sisältäneet kontrollitestausta tai toimenpiteiden suorittamista liittyen datan yhdistelyyn ja laskemiseen IT-järjestelmien sisällä. Rajoitetun varmuuden toimeksianto koostuu kyselyistä henkilöille, jotka ovat vastuussa vastuullisuusraportin sekä siihen

[31] Komissio ei omassa direktiiviehdotuksessaan sitoutunut minkäänlaiseen määräaikaan standardien antamiseksi (COM(2021) 189 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0189).

liittyvän tiedon laatimisesta sekä analyyttisten ja muiden toimenpiteiden suorittamisesta."

Lainauksesta ilmenee, että rajoitettua varmuutta koskevat toimet perustetaan tietoihin, joka saadaan ensisijaisesti kestävyysraportin laatimiseen osallistuneilta henkilöiltä. Tarkoituksena on varmistautua menettelystä, jolla yrityksessä tunnistetaan raportoitavat seikat. Tilintarkastajan tekemistä varmennustoimista johtopäätöksenä julkistettava lausuma on muotoiltu negaatioksi yhdistyksen suosituksessa: "Suorittamiemme toimenpiteiden ja hankkimamme evidenssien perusteella tietoomme ei ole tullut seikkoja, jotka antaisivat aiheen olettaa, ettei Vastuullisuusraportti 20XX raportointiajanjaksolla 1.1.–31.12.20XX olisi kaikilta olennaisilta osiltaan laadittu raportointiperiaatteiden mukaisesti."[32]

Eurooppalaisten tilintarkastajien etuyhteisö, *Accountancy Europe*, on esittänyt koosteen sellaisista toimenpiteistä, jotka ovat merkityksellisiä rajoitetun varmuuden saamiseksi. Tilintarkastajan tulisi ainakin (Accountancy Europe 2022, 4):[33]

- perehtyä asianomaisen yrityksen keskeisiin piirteisiin toimintaympäristöön ja kestävyysseikkoihin nähden ottaakseen huomioon olennaiset vaikutukset ja riskit samoin kuin mahdollisuudet yritykselle;
- tarkastella yrityksen toimintamalleja (engl. *policies*) ja -menettelytapoja, joilla vastataan vastuullisuuden haasteisiin, ottaen huomioon myös muut mahdolliset käytössä olevat tiedot (*disclosures*);
- arvioida kestävyysraportoinnin prosessia, mukaan lukien olennaisina (*material*) julkistettavaksi valikoituneet seikat yksityiskohtineen;
- suorittaa tiedusteluja (*inquiries*) ja tutkia käytössä olevaa dokumentaatiota yrityksen sisäisestä valvonnasta sellaisten seikkojen tunnistamiseksi, joiden raportoinnissa olennainen virheellisyys on mahdollinen (*likely*);
- toteuttaa analyyttiset tarkastelut ja tiedustelut ensisijaisesti perustuen käytössä olevaan (*disclosed*) kvantitatiiviseen aineistoon sekä tarvittaessa suorittaa lisätoimenpiteitä, kuten tehdä tutustumiskäyntejä ja tausta-aineiston tarkastuksia.
- arvioida narratiivista tietoa vertaamalla sitä yrityksen sisäisistä ja ulkoisista resursseista saatuun evidenssiin, joka voidaan hankkia tarkastuskäynneillä sekä analysoimalla toimintaa (*performance*), tuloksellisuutta, epäonnistumisia ja haasteita koskevia selityksiä (*explanations*);
- punnita tietojen täydellisyyttä ja neutraalisuutta, ottaen huomioon riskin vilpillisestä tai virheellisestä raportoinnista;
- arvioida yrityksen käyttöön ottamien raportointiperiaatteiden puolueettomuutta ja täydellisyyttä pitäen silmällä viherpesuriskin torjumista.

Lähtökohtana on ymmärtää kestävyystietojen keräämisen prosessi, jotta tilintarkastaja voi identifioida sellaiset osa-alueet, joilla voi toteutua olennainen virhe. Teh-

[32] Ibid. Vastaavasti Accountancy Europe 2022, 4.

[33] Joltain osin kattavammin ks. Suomen Tilintarkastajat 2021, 16–19.

tyään tämän valinnan keskitytään menettelyihin tietojen tarkasteluun aggregoidulla tasolla. Jos tilintarkastaja saa tietoonsa seikan, jossa kyse voi olla olennaisesta virheestä, tehdään siitä lisäselvitys rajoitetun varmuuden saamiseksi (Accountancy Europe 2022, 3). Varmennustoimien suuntautuminen perustuu näin asianomaisen tilintarkastajan ammatilliseen harkintaan.[34] Huolellisesti toimiessaankin hän voi tulla eri johtopäätökseen tarkoituksenmukaisista varmennustoimista kuin kollegansa, joka on yhtä ammattitaitoinen ja huolellinen.

Kestävyysnäkökohtien merkitys tilinpäätöksen tarkastamisessa

Kestävyysraportoinnin ohella ESG-näkökohdilla on merkitystä myös TTL 1:1.1:n 1 kohdan tarkoittamassa kirjanpidon, tilinpäätöksen ja hallinnon lakisääteisessä tilintarkastuksessa, vaikkei CSRD tästä nimenomaisesti säädäkään.[35] ESG-näkökohdat voivat ensinnäkin olla olennaisia (engl. *material*) taloudelliselle asemalle niin CSRD:n piiriin kuuluvissa kuin sen soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä yrityksissä.[36] Tilintarkastajan tulee ottaa tämä huomioon tilintarkastuskertomuksessaan, jossa lausutaan siitä, antaako tilinpäätös noudatetun tilinpäätössäännöstön mukaisesti oikean ja riittävän kuvan toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta (TTL 3:5.2 kohta 1).

Tilintarkastuksellinen arviointi olennaisuudesta – ja siitä tilintarkastuskertomuksessa esitettävän lausuman muotoilu – on aina tilannekohtaista. Olennaisuuskynnys saattaa ylittyä muun muassa, jos kilpailijoiden uudet ”vihreämmät” tuotevaihtoehdot johtavat yrityksen aikaisempaan teknologiaan perustuvan tuotantolaitosinvestoinnin taloudellisen pitoajan lyhentymiseen, vähentäen laitoksen kannattavuutta (Financial Reporting Council 2020, 3). Esimerkiksi Yhdysvalloissa öljy- ja kaasutuottajat tekivät 2020 yli 145 miljardin dollarin määräiset alaskirjaukset arvioituaan uudelleen oletukset pitkänajan hintakehitykselle (Eaton & McFarlane 2020).

[34] Suomen Tilintarkastajat 2021, 15: ”Olennaisuuden kysymysten arvioinnissa otetaan huomioon sekä laadullisia että määrällisiä tekijöitä ja arviointi perustuu tilintarkastajan ammattimaiseen harkintaan.”

[35] Esim. Isossa-Britanniassa Financial Reporting Council 2020, 8: “Climate change risks can affect many aspects of a company’s financial statements. It will be unique to each entity, and vary in impact”.

[36] Olennaisuus määritellään kansainvälisessä ISA 320 -standardissa (”Olennaisuus tilintarkastusta suunniteltaessa ja suoritettaessa”, kohta 9) seuraavasti: ”- - olennaisuudella tarkoitetaan - - yhtä tai useampaa tilintarkastajan määrittämää rahamäärää, joka on tilinpäätökselle kokonaisuutena määritettyä olennaisuutta pienempi, jotta saataisiin alennetuksi asianmukaisen alhaiselle tasolle todennäköisyys sille, että yhteenlasketut korjaamattomat ja havaitsemattomat virheellisyydet ylittävät tilinpäätökselle kokonaisuutena määritetyn olennaisuuden.”

Ilmastoseikat voivat myös olla olennaisia epävarmuustekijöitä asettaen uhanalaiseksi yrityksen kyvyn jatkaa toimintaansa (engl. *going concern*).[37] Hiilijalanjäljeltään merkittävä yritys, esimerkiksi rakennusalan raaka-ainetuottaja, saattaa altistua merkittävälle kysyntämuutokselle, jos materiaalien kierrättäminen voimistuu ja uustuotanto vähentyy. Tämä ei vaikuta yksinomaan tulovirtaodotukseen vaan se on omiaan johtamaan myös taloudellisiin haasteisiin rahoittajien pyrkiessä hallitsemaan omia ympäristöriskejään SFDR:n velvoittamina. Tällöin tilintarkastajan harkittavaksi saattaa tulla, onko toiminnan jatkuvuus -olettama ollut enää asianmukainen perusta tilinpäätöksen laadinnalle.

Erityisen merkityksellistä on, että kestävyysraportoinnin vaikutus ulottuu finanssimarkkinatoimijoita koskevaan kestävyysinformaatioon. Silloin, kun esimerkiksi sijoitusrahastossa tavoitteena on SFRD 9 artiklan mukaisesti kestävien sijoitusten tekeminen, se voi erottautua muista ”tummanvihreänä”. Nykyään tällaisella itseluokittelulla on huomattava merkitys rahastomarkkinoinnissa ja siten pääomavirtojen kohdentumisessa. Jos rahaston investointikohteeksi on valikoitunut sellainen yritys, jonka kestävyysraportin tiedot ovat harhaanjohtavia tai puutteellisia, tämän seurauksena rahaston luokittelu tummanvihreäksi voi olla virheellinen, vaikka rahaston itsensä toiminta olisi sinänsä ollut moitteetonta (Sandin 2022).

Lopuksi

CSRD:n tavoitteena on edesauttaa sijoittajia ottamaan kestävyysriskit huomioon päätöksenteossaan (CSRD, johdanto 4 kohta). Tämän mahdollistamiseksi komissiolle delegoitiin valta kestävyysraporttien varmennuksessa noudatettavien menettelystandardien hyväksymisestä. Näin varmistettaisiin ”yhdenmukaiset varmennuskäytännöt ja varmentamisen korkea laatu kaikkialla unionissa” (CSRD, johdanto 69 kohta).

Direktiivi hyväksyttiin muodossa, jonka myötä Euroopan unionissa ei kuitenkaan ole yhtenäistä varmennusmenettelyä käytössä, kun ensimmäiset kestävyysraportit on julkistettava. Kussakin jäsenvaltiossa tullaan tukeutumaan kansallisiin menettelyihin, jolloin ilmeisenä riskinä on käytäntöjen eriytyminen. Tähän on omiaan vaikuttamaan myös se, että varmennukselta edellytetään – ainakin ensi vaiheessa – vain

[37] Kansainvälisen ISA 570 -standardin (Toiminnan jatkuvuus) Vaatimukset-osassa olevan kappaleen 10 mukaan tilintarkastajan tulee harkita, onko sellaisia tapahtumia tai olosuhteita, jotka saattavat antaa merkittävää aihetta epäillä yhteisön kykyä jatkaa toimintaansa. Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO 583/2020 esittänyt, että mainitun kohdan ”- - voidaan katsoa sisältävän myös hyvään tilintarkastustapaan kuuluvan keskeisen periaatteen siitä, että tilintarkastajan tulee arvioida tilintarkastuskohteen kykyä jatkaa toimintaansa. Tilintarkastajan tulee arvioida sitä, onko tilinpäätös laadittu oikein, kun se on laadittu toiminnan jatkuvuusperiaatetta noudattaen.” Koska standardissa ei kuitenkaan ole kyse lain tavoin velvoittavasta oikeusnormista, korkein hallinto-oikeus toisaalta katsoi, ettei seuraamusten määräämistä tule perustaa yksinomaan arviointiin standardien detaljivaatimusten noudattamisesta.

”riittävyyttä”. Siten tapauskohtainen harkinta korostuu verrattuna tilinpäätöksen lakisääteisen tilintarkastuksen ”kohtuulliseen” varmuuteen.

Edellä tarkoitettu riski ei ole merkityksellinen yksinomaan kansalaisjärjestöjen ja muiden sidosryhmien tiedontarpeelle yritysten toiminnan vaikutuksista ihmisiin ja ympäristöön. Kestävyysraportoinnin tuottama informaatio on perusta sijoitusrahastojen ja muiden SFRD:n tarkoittamien rahoitusmarkkinatoimijoiden omien tiedonantovelvoitteiden täyttämiselle. Jos kestävyysinformaation luotettavuus kyseenalaistuisi, sijoittajat ottaisivat sen huomioon riskilisänä tuottovaatimuksessaan, jollei yrityksillä ole muuta keinoa vakuuttaa uskottavasti kestävyystietojensa olevan luotettavia (LaGore ym. 2015, 5). Korkeamman tuottovaatimuksen myötä pääomavirtojen kanavoiminen kestäviin kohteisiin jäisi siten vähäisemmäksi kuin mikä olisi muuten mahdollista. Tällaisen kehitysnäkymän epätoivottavuutta korostaa se, että edellisessä jaksossa kuvatulla tavalla sijoitusrahastojen nykyisen SFRD 8 artiklan mukaisen luokittelun väljyys voi mahdollistaa ”vihreyden” hyväksikäytön markkinoinnissa silloinkin, kun kriteerien täyttyminen jää kyseenalaiseksi.

Tilintarkastajien kannalta riski odotuskuilun levenemisestä verrattuna kirjanpidon, tilinpäätöksen ja hallinnon tilintarkastamiseen on ilmeinen ainakin kestävyysraportoinnin alkuvaiheessa. Verifioinnin merkityksen arvottamista on omiaan vaikeuttamaan se, että EU:n lainsäädäntötoimet ovat vielä kesken, sillä komissio antanee ensimmäisen verifiointistandardinsa vasta vuonna 2026. Siten sidosryhmät saattavat suhtautua epäilevästi verifioinnin lisäarvoon. Toisaalta tällaisen kehityssuunnan toteutumista vastaan puhuu se, että jo nykyisin osa yrityksistä on ollut valmis maksamaan NFRD-perusteisen raporttinsa sisällöllisestä verifioinnista (European Commission 2020, 88–89).

Lisäksi mahdollinen odotuskuilu saattaa johtaa rakennejärjestelyihin tilintarkastusyhteisöissä (ks. Goldstein 2022). Tällaisen kehitykseen voinee vaikuttaa myös se, että CSRD rajoittaa kestävyysraportin verifioivalta tilintarkastajalta tiettyjen lisäpalvelujen tarjoamismahdollisuuden silloin, kun asianomainen yritys on pörssiyhtiö tai muu KPL 1:9:n tarkoittama yleisen edun kannalta merkittävä yhteisö (tilintarkastusdirektiivin uusi 25c art.).

Lähteet

Accountancy Europe 2020. Towards Reliable non-financial information across Europe – Factsheet, February 2020 https://www.accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/Accountancy-Europe-NFI-assurance-practice_facthseet.pdf; vierailtu 8.4.2023.

Accountancy Europe 2022. Sustainability assurance under the CSRD: Key matters to respond to the upcoming CSRD requirements – Discussion paper, May 2022. https://accountancyeurope.eu/publications/sustainability-assurance-under-the-csrd/ (Vierailtu 8.4.2023).

Association of Chartered Certified Accountants 2019. Closing the Expectation Gap in Audit https://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA_Global/professional-insights/Expectation-gap/pi-closing-expectation-gap-audit.pdf (Vierailtu 8.4.2023).

Business Europe 2023. Reduction of reporting obligations – Letter from Fredrik Persson and Markus J. Beyrer to Ursula von der Leyen https://www.businesseurope.eu/publications/reduction-reporting-obligations-letter-fredrik-persson-and-markus-j-beyrer-ursula-von (Vierailtu 8.4.2023).

Coffee, J. C. Jr. 2002. Understanding Enron: It's about the Gatekeepers, Stupid. *Business Lawyer*, 1403–1420.

Eaton, C. & McFarlane S. 2020. 2020 Was One of the Worst-Ever Years for Oil Write-Downs. *The Wall Street Journal* 27.12.2020 https://www.wsj.com/articles/2020-was-one-of-the-worst-ever-years-for-oil-write-downs-11609077600 (Vierailtu 8.4.2023).

EFRAG 2022. First Set of draft ESRS https://www.efrag.org/lab6 (Vierailtu 8.4.2023).

European Commission. 2020. Study on the Non-Financial Reporting Directive – Final Report. https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/04/EV0220277ENN.en_.pdf (Vierailtu 8.4.2023).

Ferreira-Gomes, J. J. M. 2005. Auditors as Gatekeepers: The European Reform of Auditors' Legal Regime and the American Influence. 11 Columbia Journal of European Law, 665–704.

Financial Reporting Council. 2020. FRC Climate Thematic: Audit – How are auditors taking account of climate-related challenges? November 2020 https://www.frc.org.uk/getattachment/0ef2c94a-9028-4efa-ac80-3b8c2e0d9a11/Audit-FINAL.pdf (Vierailtu 8.4.2023).

Goldstein, M. 2022. EY, The Accounting and Consulting Firm, Will Split into Two Businesses. *New York Times* 3.9.2022 (https://www.nytimes.com/2022/09/08/business/ey-ernst-young-split.html (Vierailtu 8.4.2023).

Horsmanheimo, P., Kaisanlahti, T. & Steiner, M. 2017. Tilintarkastuslaki ja EU:n uudistunut tilintarkastussääntely – kommentaari. Helsinki: Alma Talent.

Kaisanlahti, T. 2021. ESG-perusteinen yritysinformaatio – Tuoreen komissioehdotuksen mukaiset velvoitteet ja vastuu raportointivirheestä. *Lakimies* 7–8/2021, 1385–1402.

Koh, H. C. & Woo, E. 1998. The Expectation Gap in Auditing. *Managerial Auditing Journal*, 147–154.

LaGore, W., Mahoney, L. & Thorne, L. 2015. Standalone Corporate Social Responsibility Reports and Stock Market Returns. 19 *Research on Professional Responsibility and Ethics in Accounting*, 1–26.

Laine, R. 2022. Miten tilintarkastaja tarkastaa avustuksia? https://tilisanomat.fi/tilintarkastus/miten-tilintarkastaja-tarkastaa-avustuksia (Vierailtu 8.4.2023).

Securities Exchange Commission 2001. Final Rule: Revision of the Commission's Auditor Independence Requirements, 5 February 2001 https://www.sec.gov/rules/final/33-7919.htm#P80_35891 (Vierailtu 8.4.2023).

Sandin H. 2022. False or inaccurate: will the CSRD end greenwashing? https://sustainabilitymag.com/articles/false-or-inaccurate-will-the-csrd-end-greenwashing (Vierailtu 8.4.2023).

Suomen Tilintarkastajat 2020. Hyvän tilintarkastustavan lähteet https://tilintarkastajat.fi/jasenelle/hyva-tilintarkastustapa/hyvan-tilintarkastustavan-lahteet (Vierailtu 8.4.2023).

Suomen Tilintarkastajat. 2021. Vastuullisuusraportoinnin varmennus – Suomen Tilintarkastajat ry:n Suosituksia 3/2021 https://tilintarkastajat.fi/suositukset/suositus-vastuullisuusraporttien-varmentamisesta (Vierailtu 8.4.2023).

Vartiainen, H. 2001. Taloustieteen Nobel epäsymmetrisen informaation tutkijoille. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2001, 533–547.

Zeff, S. A. 2003. How the U.S. Accounting Profession Got Where It Is Today: Part I. Accounting Horizons.

VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

4
Pitääkö olla huolissaan?
Tilintarkastajien ajatuksia havaitsemisriskistä

Kati Pajunen, Antti Rautiainen ja Jani Saastamoinen

Havaitsemisriski tarkoittaa sitä, ettei tilintarkastaja havaitse virhettä tai väärinkäytöstä tilintarkastuksen aikana. Isot tilintarkastusskandaalit ovat johtaneet siihen, että tilintarkastajat voivat kokea työssään ahdistusta tai pelkoa havaitsemisriskin vuoksi. Tässä tutkimuksessa analysoidaan, miten tilintarkastajat kokevat havaitsemisriskin. Aineisto on hankittu suomalaisille tilintarkastajille tehdyn kyselyn avulla. Tilintarkastajat eivät ole yleisesti ahdistuneita havaitsemisriskistä ja tilintarkastajan ammattitaito auttaa havaitsemisriskin hallinnassa. Kuitenkin havaitsemisriski voi vaikuttaa haluun pysyä alalla. Suunnittelun tärkeys ja ote asiakkuuksista korostuvat havaitsemisriskin hallintakeinoina. Lisäksi tuotiin esille havaitsemisriskin tilintarkastajakohtaisuus ja se, että epävarmuutta tulee sietää. Tilintarkastajat kokevat havaitsemisriskin eri tavoin, joten käytännön johtamisessa olisi kiinnitettävä huomiota havaitsemisriskin hallitsemiseen organisaatio- ja tunnetasolla.

Avainsanat: *havaitsemisriski, taloudelliset väärinkäytökset, kyselytutkimus, ahdistus*

Pajunen, K., Rautiainen, A. & Saastamoinen, J. (2023). Pitääkö olla huolissaan? Tilintarkastajien ajatuksia havaitsemisriskistä. Teoksessa Janne Ruohonen, Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta & Elisa Veikkola (toim.), *Tilintarkastus ja evaluaatio: Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu*. Tampere: Tampere University Press, 60–80. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-046-5

Johdanto

Tilintarkastus on toiminto, jolla pyritään varmistamaan tilinpäätösinformaation laatua (Healy & Palepu 2001). Mutta etenkään suurissa yrityksissä tilintarkastaja ei käy läpi jokaista kirjausta, minkä vuoksi laadun varmistamiseen ja tilintarkastustyöhön liittyy havaitsemisriski. Koska tilintarkastuksessa on tiukat aikataulut ja suuri työmäärä, tilintarkastusta pidetään stressaavana ammattina (Yuen ym. 2013). Työn kuormittavuus voi aiheuttaa ahdistusta, mikä johtaa yleensä heikompaan suoriutumiseen (Cheng & McCarthy 2018).

Riskien arviointi on keskeinen osa tilintarkastusprosessia (FRC 2021). Tilintarkastusriski tarkoittaa sitä, että tilintarkastaja antaa vakiomuotoisen kertomuksen, vaikka tilinpäätös on olennaisesti virheellinen, riittävä varmuus tilinpäätöksen oikeellisuudesta jää saavuttamatta, hallinnosta tai kirjanpidosta löytyy huomautettavaa tai lisätieto on jäänyt puuttumaan. Tilintarkastusriski muodostuu olennaisen virheellisyyden riskistä ja havaitsemisriskistä. Olennaisen virheellisyyden riski muodostuu ominaisriskistä[1] ja kontrolliriskistä[2] (ISA 315). Havaitsemisriski tilintarkastuksessa tarkoittaa riskiä siitä, ettei tilintarkastaja havaitse tilintarkastuksen aikana tilinpäätökseen sisältyvää olennaista virhettä tai väärinkäytöstä (ISA 200.13e).

Tämän tutkimuksen kohteena on havaitsemisriskin yhteys tilintarkastajan kokemaan ahdistukseen. Riskit voivat joskus realisoitua, ja erilaiset tilintarkastusskandaalit ja vastuuseikkoihin liittyvät oikeudenkäynnit osoittavat, että havaitsemisriski voi olla tilintarkastajalle merkittävä työperäisen ahdistuksen lähde (ks. Guénin-Paracini ym. 2014). Aiempaa tutkimusta havaitsemisriskin kokemisesta on kuitenkin vielä melko vähän, joten Guénin-Paracinin ym. (2014) tutkimus pelosta tilintarkastuksen yhteydessä on merkittävin innoittaja tälle tutkimukselle. Suuret tilintarkastus- ja kirjanpitoskandaalit ovat vaikuttaneet siihen, että tilintarkastajat voivat kokea pelkoa, joten kyseiset tutkijat viettivät aikaa ranskalaisessa Big 4 -tilintarkastusyhteisössä tehden haastatteluja ja havainnointia. He huomasivat, että tilintarkastajat kokevat olonsa usein mukavaksi vasta tilintarkastusprosessin päätyttyä, koska riski tilintarkastusriskin realisoitumisesta on huomattava. Kyseisen tutkimuksen mukaan tilintarkastusprosessin lopussa tilintarkastajat osaavat arvioida prosessin onnistumista ja omien havaintojensa varmuutta, vaikka tilintarkastusriskit realisoituvatkin käytännössä vasta tilintarkastuksen jälkeen.

Toisaalta tämän tutkimuksen taustalla vaikuttavat aikaisemmat tutkimukset, joissa on käsitelty tunteita tilintarkastuksen yhteydessä (Repenning ym. 2022; Bhattacharjee & Moreno 2013). Kuten muillakin elämän osa-alueilla, tunteet vaikuttavat

---

1 Kun on olemassa kannanotto, joka on altis virheellisyydelle liiketapahtumien lajista, tilin saldosta tai tilinpäätöksessä esitettävästä tiedosta, on kyse ominaisriskistä (ISA 315).

2 Kontrolliriski on riski siitä, että yrityksen sisäinen valvonta ei pysty estämään, havaitsemaan tai korjaamaan hyvissä ajoin jotakin asiaa (ISA 315).

päätöksentekoon tilintarkastuksen yhteydessä (ibid.). Tässä tutkimuksessa tunteista keskitymme erityisesti ahdistukseen. Ahdistus on epämukava tunteellinen olotila, jossa jokin pelottava asia on näköpiirissä (Spielberger 1966, 9–11; ks. myös Freud 1936). Psykologian kirjallisuudessa hallitseva näkemys on, että ahdistuneisuus heikentää suoriutumista työpaikalla (Cheng & McCarty 2018).

Tilintarkastajien kokema työhön liittyvä rasitus ja stressi vähentävät työtyytyväisyyttä, heikentävät työsuoritusta ja lisäävät vaihtuvuutta (Smith ym. 2020). Työtyytyväisyys tai hyvinvointi ovat kuitenkin moniulotteisia käsitteitä eivätkä erilaiset ärsykkeet (stressi, huoli, ärtymys) välttämättä vaikuta aina samalla tavalla (Niemi ym. 2017; Wright 2006). Vaikka havaitsemisriski voi aiheuttaa pelkoa (Guenin-Paracini ym. 2014), ei havaitsemisriskiin liittyvää ahdistuneisuuden kokemusta ja ahdistuneisuuden yhteyttä työtyytyväisyyteen ja alalla pysymiseen ole tietääksemme tutkittu Suomessa. Ymmärrys tällaisesta tilintarkastusalaan spesifisti liittyvästä ahdistuksesta voi auttaa tukemaan tilintarkastajien työhyvinvointia ja resilienssiä (ks. Smith ym. 2020), tai siis sitkeyttä, palautumiskykyä sekä kykyä pysyä ja pärjätä haastavissa tehtävissä.

Tässä tutkimuksessa vastataan seuraaviin tutkimuskysymyksiin: *Miten tilintarkastajat kokevat havaitsemisriskiin liittyvän ahdistuksen? Selittääkö tilintarkastajan tausta koettua ahdistusta? Onko koetulla ahdistuksella yhteyttä tilintarkastajan työtyytyväisyyteen tai aikomukseen pysyä tilintarkastusalalla?* Tutkimusaineistoa olemme hankkineet marraskuun 2021 ja tammikuun 2022 aikana tehdyn suomalaisille tilintarkastajille suunnatun sähköisen kyselyn avulla. Teimme kyselylomakkeen valmistelua varten haastattelun yhdelle KHT-tilintarkastajalle lokakuussa 2021. Kyselylomakkeessa kysyttiin taustatietoja ja esitettiin useita Likert-asteikollisia (1–5) väittämiä. Lopuksi kyselylomakkeessa oli yksi avoin kysymys ja siten mahdollisuus kertoa havaitsemisriskistä vapaammin. On syytä pitää mielessä, että ahdistuneisuutta tai sen vaikutuksia on hankala mitata objektiivisesti, joten tässä kyselytutkimuksessa tarkastelemme havaitsemisriskiin liittyvän ahdistuksen kokemusta sekä (vaihtuvuuteen ja resilienssiin liittyvää) aikomusta pysyä tilintarkastusalalla pitkään.

Tulosten mukaan havaitsemisriskiä ei koeta yleisesti ahdistavana asiana. Tilintarkastajan tausta ei pääsääntöisesti selitä koettua ahdistusta. Tämän lisäksi tilintarkastajien kokemus työtyytyväisyydestä tai aikomus pysyä alalla ei juurikaan selity ahdistuksella tai taustatekijöillä. Kuitenkin avoimet vastaukset ilmensivät enemmän ahdistukseen viittaavia asioita: Havaitsemisriski vaikuttaa siihen, mitä tilintarkastaja tekee ja sen hallinta on tilintarkastajakohtaista. Havaitsemisriskin tunnistaminen ja hallinta tunnetasolla, ammatillisten prosessien lisäksi, on tärkeää työuralla pysymisen kannalta.

Tämä tutkimuksen kontribuutiot tilintarkastuksen tutkimuskirjallisuuteen ovat seuraavat. Ensinnäkin tarkastelemme tilintarkastajien kokemaa ahdistusta havaitsemisriskiin liittyen, koska tämä aihepiiri on jäänyt vähälle huomiolle aiemmassa tutkimuksessa. Toiseksi tutkimuksemme tuo lisää tietoa tilintarkastajan ominaisuuksien

yhteydestä havaitsemisriskiin. Kolmantena kontribuutiona tutkimuksemme tuottaa tietoa havaitsemisriskin ja ahdistuksen yhteydestä tilintarkastajan näkemykseen omasta työtyytyväisyydestä, mistä ei ole aiempaa tutkimusta.

Tutkimuksen keskeisten käsitteiden määrittely

Verbi *havaita* viittaa sanakirjan (Suomisanakirja) mukaan sellaisiin asioihin, joita huomataan ”pohdinnan tai tutkimuksen perusteella”, ”saadaan selville”, ”oivalletaan”, ”todetaan” tai ”tajutaan”. Väärinkäytöksiä tai virheitä tilinpäätöksessä ei ole välttämättä helppo havaita ulkopuolisten odotuksista huolimatta, koska virheet ja väärinkäytökset voivat olla taitavasti piilotettuja tai muuten vaikeasti havaittavia asioita. Tilintarkastuksessa syntyykin usein odotuskuilu sen välille mitä tilintarkastukselta odotetaan ja mitä tilintarkastajat pystyvät käytännössä tarkastuksen aikana tekemään (ks. esim. McEnroe & Martens 2001). Siten havaitsemisriski osana tilintarkastukseen liittyvää kokonaisriskiä luo oman jännityksensä tilintarkastajan työhön.

Tilintarkastajan ei kuitenkaan täysin tarvitse jättäytyä sen varaan, että hän havaitsee kaikki tarpeelliset asiat tilinpäätöksestä ilman etukäteissuunnittelua pelkästään hyvään onneen luottaen, koska tilintarkastuksen suunnittelulla pyritään hallitsemaan riskejä (ks. ISA 300.9). Lisäksi tilintarkastukseen kuuluu ammatillinen skeptisyys, mikä tuo kyseenalaistavaa näkemystä ja tarkkaavaisuutta tilintarkastustyöhön (ISA 200.12). Havaitsemisriskiä arvioidaan kuten muitakin tilintarkastusriskejä (ks. esim. Colbert 1988). Havaitsemisriski vaikuttaa siihen, miten paljon tilintarkastusevidenssiä kerätään ja millainen tilintarkastussuunnitelma tehdään, ja tilintarkastuksen epäonnistumista voidaankin hallita havaitsemisriskin huolellisella arvioinnilla (Chang, Tsai, Shih & Hwang 2008).

Havaitsemisriski keskittyy itse tilintarkastajaan, kun taas muut tilintarkastusriskit keskittyvät tarkastettavaan kohteeseen (Beattie, Fearnley & Brandt 2002). Tilintarkastajan henkilökohtaiset ominaisuudet nousevat havaitsemisriskin kohdalla keskiöön, ja tilintarkastajan osaaminen ja kokemus ovatkin hyödyllisiä muun muassa väärinkäytösten havaitsemisessa (Johnson ym. 1993). Myös tilintarkastajan persoonallisuutta on tutkittu suhteessa tilintarkastuksessa suoriutumiseen. Saavutuksiin ja etenemiseen suuntautuvat tyypin A tilintarkastajat raportoivat virheistä herkemmin kuin tyypin B tilintarkastajat, jotka ovat enemmän luovia ja filosofisia (Chadegani, Mohamed & Iskandard 2015). Jos tilintarkastaja antaa virheellisen tilintarkastuskertomuksen, se tarkoittaa tilintarkastuksessa epäonnistumista (Chang ym. 2008). Tilintarkastajat kehittävätkin kollektiivista resilienssiä hallitakseen paremmin tilintarkastustyön haasteita (Beau & Jerman 2021). Lisäksi tilintarkastajan tausta tai esim. kokemus, voi vaikuttaa stressin kokemiseen (Yan & Xie 2016).

Guénin-Paracinin ja kumppaneiden (2014) mukaan tilintarkastuksen epäonnistuminen voi aiheuttaa pelkoa ja epämukavia tuntemuksia tilintarkastajissa, mutta pelkoakin on monentyyppistä. Hyvä ja ammatillinen pelko kehittää ammattitaitoa, mutta patogeeninen ahdistus saattaa tuoda esiin toisenlaisia strategioita hallita pelkoja. Naiivi luottamus ei myöskään ole tilintarkastajalle hyvä ominaisuus (Guénin-Paracini ym. 2014). Tähän vaikuttanee myös tilintarkastukseen käytettävissä oleva aika, koska rajallinen aika voi aiheuttaa tilintarkastajille stressiä (Braun ym. 2000).

Ahdistus on yleensä tarkemmin määrittelemätön epämiellyttävä tunne, joka johtaa usein varautumaan tulevaan, kun taas pelko kohdistuu usein johonkin tiettyyn kohteeseen ja johtaa pakenemaan tilanteesta tai jopa alalta (Levitt 1980, 6; Sweeny & Dooley 2017). Vaikka stressikin olisi ehkä voinut olla sopiva käsite tähän tutkimukseen, päädyimme kuitenkin käsitteeseen ahdistus, koska uskomme sen kuvaavan kokonaisvaltaisemmin tunnetilaa, jota havaitsemisriski voi tilintarkastajalle aiheuttaa. Näin tutkimuksemme tarkentaa ahdistuksen ja suomalaisen kontekstin osalta niitä tilintarkastustutkimuksia, joissa erilaiset tunteet on huomioitu (ks. esim. Beau & Jerman 2022; Bhattacharjee & Moreno 2013; Repenning, Löhlein & Schäffer 2022), ja joiden pohjalta voidaan sanoa, että jonkinlaiset tunteet ovat lähes aina läsnä ihmisen toiminnassa (ks. myös Fisher & Ashkanasy 2000; Grandey 2008).

Yksi tilintarkastuksen tutkimuskirjallisuuden keskeisistä löydöistä on, että tilintarkastajan tausta on yhteydessä hänen toimintaansa tilintarkastajana, mikä puolestaan voi näkyä kokemuksena ahdistuksesta. Isojen tilintarkastustoimistojen (Big 4) on havaittu tuottavan parempilaatuista tilintarkastusta (esim. Berglund ym. 2018). Useissa tutkimuksissa on löydetty myös sukupuoleen liittyviä eroja. Naispuoliset tilintarkastajat eroavat miehistä persoonallisuudeltaan (Davidson & Dalby 1993), laadukkaammalla tilintarkastuksella (esim. Ittonen ym. 2013) ja suuremmalla valmiudella jättää tilintarkastusammatti vapaaehtoisesti (Fogarty 1996; Chi ym. 2013). Lisäksi naiset keskimäärin ottavat vähemmän riskejä taloudellisissa päätöksissä (Charness & Gneezy 2012). Naiset ovat tilintarkastusraportoinnissaan konservatiivisempia (Karjalainen ym. 2018; Khlif & Achek 2017). Naisten mukanaolo tilintarkastustiimeissä indikoi vähäisempää tuloksen manipulointia (Nekhili ym. 2022; ks. myös Khlif & Achek 2017).

Tutkimusaineisto ja -menetelmä

Tutkimusaineisto hankittiin sähköpostin mukana lähetetyn kyselylomakkeen avulla marraskuun 2021 ja tammikuun 2022 välisenä aikana. Kyselylomakkeen valmistelua varten teimme haastattelun lokakuussa 2021 yhdelle KHT-tilintarkastajalle. Tällä haastattelulla selvitimme, millaisia ajatuksia havaitsemisriski ja sen hallinta herättää. Sisällytimme haastattelun löydökset kyselylomakkeen väittämiin. Haastattelemamme henkilö kertoi, että kun havaitsemisriski on suuri, asiakkaan kanssa on hyvä keskustella enemmän ja myös asiakkaan liiketoimintaan on perehdyttävä huolellisesti, kun taas tuttujen asiakkaiden kanssa havaitsemisriski on usein pienempi. Haastattelemamme tilintarkastaja kertoi, että pelko saattaa olla liian voimakas sana, mutta ahdistusta tilintarkastuksen yhteydessä voi hänen mielestään esiintyä. Erityisesti keväisin tilintarkastajat voivat olla stressaantuneita, ahdistuneita ja kiireisiä. Pelko ei ole haastatellun mukaan hyvä asia tilintarkastajan työssä, koska silloin saattaa syntyä tilanteita, jolloin on vaikea ”havaita metsää puilta”. Haastattelemamme tilintarkastaja kertoi erään kolleganssa joutuneen oikeuteen, koska tämä ei havainnut väärinkäytöstä tarkastamassaan yhtiössä. Haastattelun avulla pyrimme osaltaan rakentamaan kyselylomakkeen sellaiseksi, että se vastaisi tilintarkastajien kokemuksia havaitsemisriskistä, vaikka käytimme lomakkeen rakentamisessa myös aikaisempaa tutkimustietoa.

Sähköposti, joka sisälsi linkin kyselylomakkeeseen, lähetettiin 1 271 tilintarkastajalle, joiden yhteystiedot saimme Patentti- ja rekisterihallituksen Tilintarkastusvalvonnasta. Kyselyyn vastasi 212 tilintarkastajaa kahden muistutusviestin jälkeen vastausprosentin ollessa 16,76 prosenttia. Aineistosta poistettiin vastaajat, jotka olivat yli 80-vuotiaita (2 kpl) tai, jotka eivät vastanneet sukupuolta kartoittavaan kysymykseen (2 kpl), jolloin analyysiin jäi 208 vastausta.

Kyselyn avulla on haasteellista mitata tunteita, joten vastaukset ovat subjektiivisia vastaajien mielipiteitä. Kyselylomake sisälsi väittämiä, joihin ilmaistiin erimielisyyttä tai samanmielisyyttä viisiportaisen Likertin asteikon avulla, jossa 5 tarkoitti ”Olen täysin samaa mieltä” ja 1 ”Olen täysin eri mieltä”. Väittämiä oli kaikkiaan 46, joista tässä tutkimuksessa käytetään tutkimusongelman kannalta sopivia 17 väittämää. Lisäksi kyselyssä kartoitettiin vastaajien taustatietoja. Väittämien lisäksi kyselylomakkeessa oli yksi avoin kysymys: ”Mitä muuta haluatte vielä sanoa havaitsemisriskiin liittyen?”. 36 vastaajaa vastasi kyselylomakkeen avoimeen kysymykseen. Tässä tutkimuksessa kysyimme asioita tyypillisesti jo pitkään tilintarkastusalalla toimineilta henkilöiltä, joten on luultavaa, että ne, jotka suoranaisesti pelkäävät tilintarkastustyöhön liittyviä riskejä, ovat voineet jo vaihtaa tehtäviä. Sen sijaan ahdistuksen vaikutuksia voidaan tällöinkin kysyä ja uskomme, että kyselyllämme saamme kuvan siitä, miten ahdistus näkyy tilintarkastustyössä. Tarkastelemme siis tässä tutkimuksessa

ahdistusta, koska sitä on helpompi kartoittaa kyselyn avulla (ks. esim. Doby ym. 1995; Malgwi 2004; Lyons ym. 2018). Lisäksi arvioimme, että jos olisimme maininneet sanan pelko kyselyssä, olisimme saaneet ehkä vähemmän vastauksia.

Määrällisiä väittämiä analysoitiin tilastollisin menetelmin. Tilastollinen analyysi perustuu kuvaileviin tilastotietoihin sekä tilastolliseen mallinnukseen. Tutkimuksessa käytetään kahta empiiristä mallia. Mallissa 1 selitetään tilintarkastajan taustatekijöillä (tilintarkastajan ikä, kokemus, sukupuoli, tutkinto, kokemus listattujen yhtiöiden tarkastamisesta, toimipaikan koko sekä kuuluminen Big 4 -yhteisöön) vastauksia 15 väittämään, jotka koskevat havaitsemisriskiin liittyvää ahdistusta ja aikaresurssien puutetta. Mallissa 2 selitetään taustatekijöillä ja edellä mainituilla 15 väittämällä vastauksia työtyytyväisyyteen ja aikomukseen pysyä tilintarkastusalalla. Analyysi tehtiin yleisellä rakenneyhtälömallinnuksella, jossa sovellettiin *ordered logistic* -regressiota. Kyseinen menetelmä soveltuu Likert-asteikollisten muuttujien analyysiin. Tilastolliset analyysit tehtiin Stata 15 -ohjelmistolla.

Analysoimme avoimeen kysymykseen saamamme laadulliset vastaukset aineistolähtöisen sisällönanalyysin avulla (ks. esim. Tuomi & Sarajärvi 2018). Analyysiyksikkönä oli yksittäinen lause. Jokaisesta lauseesta etsittiin teema, jota se käsittelee. Sen jälkeen teemat ryhmiteltiin laajempien kokonaisuuksien alle, joita muodostui analyysissä neljä kappaletta.

Tutkimuksen tulokset

Määrälliset tulokset

Tilastollinen analyysi

Taulukossa 1 esitetään aineiston kuvailevia tilastotietoja (tarkat muuttujakuvaukset Liitteessä B). Määrällisessä aineistossa oli 208 vastaajaa. Taustiedoista voidaan päätellä, että 15 prosenttia vastaajista toimi Big 4 -yhteisössä. Tutkimuksen tuloksiin voi näin ollen vaikuttaa se, että Big 4 -yhteisöjen tilintarkastajia oli kyselyssä selkeä vähemmistö. 37 prosentilla vastaajista oli kokemusta listayhtiöiden tarkastuksesta. Neljäsosa vastaajista oli naisia. Lähes puolet vastaajista oli KHT-tilintarkastajia. 70 prosenttia vastaajista ei toiminut johtavassa asemassa. Vastaajien keski-ikä oli 53 vuotta ja kokemusta tilintarkastuksesta vastaajilla oli keskimäärin 29 vuotta.

Taulukossa 1 esitetään myös kuvailevat tilastotiedot 15 väittämästä, joilla kartoitettiin vastaajien näkemyksiä havaitsemisriskistä ja siihen liittyvästä ahdistuksesta ja aikaresursseista. Näiden lisäksi kysyttiin vastaajien tyytyväisyyttä työhönsä ja aikomusta pysyä tilintarkastusalalla kauan. Kaiken kaikkiaan yksittäisten väittämien

t-testit osoittavat, että keskimäärin vastaajat olivat joko samaa tai eri mieltä väittämien kanssa, koska vastaukset poikkesivat tilastollisesti merkitsevästi neutraalista (=3) vastauksesta yhtä väittämää lukuun ottamatta. Väittämään ”*Aion olla ammatissani vielä pitkään*”, keskimääräinen vastaus oli neutraali (3). Tähän voi olla syynä se, että vastaajien keski-ikä oli kohtuullisen korkea.

Keskimäärin tilintarkastajat olivat tyytyväisiä työhönsä (3,84). Huolta, ahdistusta ja pelkoa luotaavista väittämistä vastaajat olivat keskimäärin eri mieltä väittämistä 3, 5, 13, 15 ja samaa mieltä väittämistä 4, 6, 11, 17. Näistä voidaan päätellä, että vastaajat eivät keskimäärin koe havaitsemisriskiä ahdistavana tekijänä. Tämän lisäksi vastaajat kokevat ahdistuksen jopa parantavan tilintarkastuksen laatua. Vastaajat kokevat myös jonkin verran ahdistusta seurauksista, joita voi koitua virheiden havaitsematta jättämisestä. Sitä vastoin vastaajilla oli selkeä mielipide tilintarkastuksen aikarajoitteista. Havaitsemisriski katsotaan kasvattavan tilintarkastuksen aikaa (7), mikä nähdään ongelmallisena (8,9, 10). Kollegoille puhumisen (14) koetaan auttavan tilintarkastusriskin hallinnassa.

Liitteessä A esitetään lisäksi Taulukon 1 muuttujien välinen korrelaatiomatriisi. Korrelaatioista voidaan arvioida, että huoli virheiden löytämisestä tilintarkastuksessa liittyy mahdollisiin seuraamuksiin ja havaitsemisriskin aiheuttamaan stressiin (muuttujien 3, 11 ja 13 väliset positiiviset korrelaatiot, $p<0,05$). Lisäksi voidaan nähdä, että havaitsemisriskiin liittyvä ahdistuksen kokemus (muuttuja 13) yhdistyy tilastollisesti merkitsevästi ($p<0,05$) mm. neuvojen kysymiseen (muuttuja 14), ahdistuksesta puhumiseen (muuttuja 15) ja myös ajankäyttöön (muuttuja 16), etenkin ei-listattujen yritysten (muuttuja 19) kohdalla.

Taulukko 1. Kuvailevat tilastotiedot.

Muuttuja	Ka.	Kp.	Min	Max	t-testi (≠3)
Likert asteikolliset väittämät					
Olen tyytyväinen työhöni. [1]	3,84	0,82	1	5	14,75***
Aion olla ammatissani vielä pitkään. [2]	3,03	1,34	1	5	0,36
Olen huolissani siitä, etten löydä virheitä tai väärinkäytöksiä tilintarkastusprosessin aikana. [3]	2,72	1,10	1	5	-3,65***
On hyvä olla vähän huolissaan siitä, ettei havaitse virhettä tai väärinkäytöstä tilintarkastuksen aikana. [4]	3,85	1,02	1	5	11,92***
Ahdistus havaitsemisriskiin liittyen on minulla yleensä suurta. [5]	2,04	0,86	1	5	-16,09***
Huoli siitä, ettei löydä virheitä tai väärinkäytöksiä, parantaa tilintarkastusprosessin laatua. [6]	3,16	1,01	1	5	2,33**
Havaitsemisriski kasvattaa tilintarkastukseen käytettyä aikaa. [7]	4,14	0,71	1	5	23,32***
Jos aikaa tilintarkastukselle on niukasti, virheet ja väärinkäytökset voivat jäädä havaitsematta. [8]	4,26	0,93	1	5	19,64***
Ei haittaa, jos pienet virheet ja väärinkäytökset jäävät huomaamatta, tehokkuus on tärkeintä. [9]	2,29	0,99	1	5	-10,29***
Pienet virheet vievät usein aikani enkä ehdi katsomaan riittävästi korkean riskin asioita. [10]	2,08	0,95	1	5	-13,99***
Olen huolissani niistä seuraamuksista, joita minulle voi tulla, jos en havaitse väärinkäytöstä tai virhettä. [11]	3,50	1,08	1	5	6,67***
Väsymys voi tehdä sen, etten huomaa tilinpäätökseen sisältyvää virhettä tai väärinkäytöstä. [12]	3,56	1,00	1	5	8,04***
Havaitsemisriski aiheuttaa stressiä minulle. [13]	2,72	0,95	1	5	-4,22***
Kysyn usein neuvoa kollegoilta, kun minulla on käsillä merkittävän havaitsemisriskin tarkastuskohde. [14]	3,62	0,94	1	5	9,57***
Puhun kollegoideni kanssa usein pelosta, ettei havaitsekaan väärinkäytöstä tilintarkastuksen aikana. [15]	2,03	0,90	1	4	-15,53***
Minulla menee yleensä paljon aikaa, ennen kuin saan selvyyttä tarkastuskohteesta. [16]	2,31	0,95	1	5	-10,47***
Kun tilintarkastusprosessi on lopussa, olen aina helpottunut. [17]	3,27	1,04	1	5	3,72***
Taustamuuttujat					
Koko (1= alle 5 henkilöä, 2= 5-20 henkilöä, 3= 21-100 henkilöä, 4= 101-500 henkilöä, 5= 501 henkilöä tai enemmän) [18]	2,10	1,52	1	5	
Listattu (on tarkastanut listattuja yhtiöitä = 1) [19]	0,37	0,48	0	1	
KHT (KHT-tilintarkastaja = 1) [20]	0,46	0,50	0	1	
Big 4 (työskentelee Big 4-yhteisössä = 1) [21]	0,15	0,36	0	1	
Ei-johtava (ei johtavassa asemassa = 1) [22]	0,71	0,46	0	1	
Nainen (nainen = 1) [23]	0,26	0,44	0	1	
Ikä (ikä vuosina) [24]	53,16	14,33	22	77	
Kokemus (kokemus tilintarkastustyöstä vuosina) [25]	29,25	18,22	1	65	

Huomautukset: N=208. Väittämät 1-17 mitattu asteikolla: 1 = Eri mieltä … 5 = Samaa mieltä.
Tilastollinen merkitsevyys: *** p-arvo < 0,01; ** p-arvo < 0,05; * p-arvo < 0,1,

Taulukossa 2 esitetään tulokset empiirisestä mallista, jossa taustamuuttujilla selitetään näkemyksiä tilintarkastusriskiin liittyvästä ahdistuksesta. Yleisesti ottaen tuloksista voidaan havaita, että tilintarkastajan taustalla ei pääsääntöisesti ole yhteyttä hänen kokemaansa ahdistukseen.

Muutamia tilastollisesti merkitseviä yhteyksiä (vähintään 5 %-merkitsevyystasolla) on kuitenkin havaittavissa. Ensinnäkin naispuoliset tilintarkastajat ovat useammin eri mieltä väittämän kanssa ”*Ei haittaa, jos pienet virheet ja väärinkäytökset jäävät huomaamatta, koska tehokkuus on tärkeintä*.” He ovat myös miehiä useammin samaa mieltä väittämän ”*Olen huolissani niistä seuraamuksista, joita minulle voi tulla, jos en havaitse väärinkäytöstä tai virhettä*.” Tämä viittaa siihen, että verrattuna miehiin naiset kiinnittävät enemmän huomiota yksityiskohtiin ja ovat taipuvaisempia ahdistumaan siitä, että virheitä voi jäädä huomaamatta.

Toinen havainto on, että KHT-tilintarkastajat ovat useammin eri mieltä väittämien ”*Havaitsemisriski aiheuttaa stressiä minulle*”, ”*Minulla menee yleensä paljon aikaa, ennen kuin saan selvyyttä tutkimuskohteesta*” ja ”*Kun tilintarkastusprosessi on lopussa, olen aina helpottunut*.” Tämä voi viitata siihen, että KHT-tilintarkastajan ammattitaito verrattuna HT-tilintarkastajaan antaa itsevarmuutta tilintarkastustyöhön, minkä vuoksi myöskään tilintarkastusprosessin päättyminen ei tuota vastaavaa helpotuksen tunnetta. Tilintarkastajan henkilökohtaiset ominaisuudet, kuten esimerkiksi kokemus ja itsetunto, saattavat vaikuttaa tilintarkastuksen tehokkuuteen (ks. esim. Salehi & Dastanpoor 2021).

Kolmantena havaintona on, että ei-johtavassa asemassa olevat ovat useammin eri mieltä väittämien ”*Puhun kollegoiden kanssa usein pelosta, ettei havaitsekaan väärinkäytöstä tilintarkastuksen aikana*” ja ”*Minulla menee yleensä paljon aikaa, ennen kuin saan selvyyttä tarkastuskohteesta*” osalta. Yksi selitys estimaateille on, että ei-johtavassa asemassa olevien vastuu tilintarkastusprosessista on vähäisempi kuin johtavassa asemassa olevilla. Ei-johtavassa asemassa oleva tilintarkastaja on ehkä myös enemmän tekemisissä asiakkaiden kanssa, ja sitä kautta syvemmin sisällä tarkastuskohteen asioissa, mikä saattaa selittää tätä havaintoa.

Edellä mainittujen lisäksi löytyy kaksi muuta tilastollisesti merkitsevää estimaattia. Iältään vanhemmat vastaajat ovat keskimäärin useammin samaa mieltä väittämän ”*Puhun kollegoiden kanssa usein pelosta, ettei havaitsekaan väärinkäytöstä tilintarkastuksen aikana*” kanssa, mutta on vaikea sanoa, kysytäänkö kokeneemmilta neuvoa vai kasvaako pelko vähitellen esimerkiksi asiakkaiden yhteismäärän noustessa. Listattuja yhtiöitä tarkastavat tilintarkastajat ovat puolestaan keskimääräistä useammin samaa mieltä väittämän ”*Kun tilintarkastusprosessi on lopussa, olen aina helpottunut*” kanssa.

Taulukko 2. Taustatekijäkohtaiset regressiomallit.

Riippuva muuttuja	*Olen huolissani siitä, etten löydä virheitä tai väärinkäytöksiä tilintarkastusprosessin aikana.*		*On hyvä olla vähän huolissaan siitä, ettei havaitse virhettä tai väärinkäytöstä tilintarkastuksen aikana.*		*Ahdistus havaitsemisriskiin liittyen on minulla yleensä suurta.*		*Huoli siitä, ettei löydä virheitä tai väärinkäytöksiä, parantaa tilintarkastusprosessin laatua.*		*Havaitsemisriski kasvattaa tilintarkastukseen käytettyä aikaa.*	
	Kerroin	Keskivirhe	Kerroin	Keskivirhe	Kerroin	Keskivirhe	Kerroin	Keskivirhe	Kerroin	Keskivirhe
Koko	0,033	0,142	0,008	0,139	0,051	0,146	-0,104	0,144	0,110	0,161
Listattu	0,401	0,330	0,521	0,335	0,299	0,333	0,119	0,332	-0,099	0,354
KHT	-0,175	0,287	-0,102	0,302	-0,360	0,300	-0,333	0,299	0,333	0,323
Big 4	0,185	0,566	-1,018*	0,526	-0,344	0,563	0,151	0,561	-0,602	0,630
Ei-johtava	0,198	0,282	0,107	0,289	-0,246	0,295	-0,498*	0,295	0,096	0,324
Nainen	0,203	0,294	0,173	0,300	0,488	0,305	-0,009	0,299	0,299	0,336
Ikä	0,000	0,010	-0,003	0,010	0,010	0,010	0,007	0,010	0,002	0,011
Kokemus	-0,008	0,007	-0,008	0,007	-0,003	0,007	0,004	0,007	-0,003	0,008
Riippuva muuttuja	*Jos aikaa tilintarkastukselle on niukasti, virheet ja väärinkäytökset voivat jäädä havaitsematta.*		*Ei haittaa, jos pienet virheet ja väärinkäytökset jäävät huomaamatta, tehokkuus on tärkeintä.*		*Pienet virheet vievät usein aikani enkä ehdi katsomaan riittävästi korkean riskin asioita.*		*Olen huolissani niistä seuraamuksista, joita minulle voi tulla, jos en havaitse väärinkäytöstä tai virhettä.*		*Väsymys voi tehdä sen, etten huomaa tilinpäätökseen sisältyvää virhettä tai väärinkäytöstä.*	
	Kerroin	Keskivirhe	Kerroin	Keskivirhe	Kerroin	Keskivirhe	Kerroin	Keskivirhe	Kerroin	Keskivirhe
Koko	-0,005	0,150	-0,153	0,155	0,132	0,145	-0,097	0,149	-0,059	0,149
Listattu	0,187	0,345	0,765**	0,326	0,356	0,330	0,814**	0,332	-0,024	0,337
KHT	0,403	0,308	-0,331	0,289	-0,352	0,295	-0,345	0,297	-0,324	0,299
Big 4	0,028	0,593	0,329	0,594	-0,171	0,570	-0,140	0,592	0,449	0,574
Ei-johtava	-0,092	0,301	-0,572*	0,306	-0,332	0,298	-0,295	0,301	0,334	0,296
Nainen	0,041	0,312	-0,639**	0,309	-0,011	0,298	0,624**	0,311	-0,111	0,309
Ikä	0,006	0,011	0,017	0,011	0,012	0,010	0,015	0,010	-0,016	0,010
Kokemus	0,002	0,007	0,009	0,007	-0,005	0,007	-0,001	0,007	-0,008	0,007
Riippuva muuttuja	*Havaitsemisriski aiheuttaa stressiä minulle.*		*Kysyn usein neuvoa kollegoilta, kun minulla on käsillä merkittävän havaitsemisriskin tarkastuskohde.*		*Puhun kollegoideni kanssa usein pelosta, ettei havaitsekaan väärinkäytöstä tilintarkastuksen aikana.*		*Minulla menee yleensä paljon aikaa, ennen kuin saan selvyyttä tarkastuskohteesta.*		*Kun tilintarkastusprosessi on lopussa, olen aina helpottunut.*	
	Kerroin	Keskivirhe	Kerroin	Keskivirhe	Kerroin	Keskivirhe	Kerroin	Keskivirhe	Kerroin	Keskivirhe
Koko	-0,284*	0,152	0,093	0,147	0,091	0,146	-0,269*	0,153	0,017	0,153
Listattu	-0,056	0,341	0,180	0,323	0,077	0,334	0,548	0,339	0,851**	0,334
KHT	-0,670**	0,304	-0,050	0,296	-0,159	0,298	-0,755**	0,297	-0,690**	0,299
Big 4	1,099*	0,595	-0,140	0,578	-0,676	0,572	1,128*	0,600	0,626	0,590
Ei-johtava	-0,061	0,292	0,324	0,297	-0,704**	0,295	-0,710**	0,296	-0,199	0,294
Nainen	0,440	0,297	0,321	0,305	0,472	0,306	0,156	0,303	-0,012	0,311
Ikä	-0,005	0,011	-0,002	0,010	0,024**	0,011	-0,012	0,010	-0,002	0,011
Kokemus	0,001	0,007	0,009	0,007	0,006	0,007	0,005	0,007	0,008	0,007

Huomioita: N = 208. Tilastollinen merkitsevyys: *** p-arvo < 0,01; ** p-arvo < 0,05; * p-arvo < 0,1,

Taulukossa 3 esitetään empiiristen selitysmallien tulokset, joissa tarkastellaan, miten ahdistusta mittaavat kysymykset ja taustamuuttujat ennustavat vastauksia kysymyksiin ”*Olen tyytyväinen työhöni.*” ja ” *Aion olla alalla vielä pitkään.*” Ylei-

sesti voidaan havaita, että tilintarkastajan taustatekijät eivät ennusta tyytyväisyyttä tilintarkastustyöhön tai aikomusta pysyä tilintarkastusalalla: ainoastaan ei-johtavassa asemassa oleminen ennustaa positiivisesti ja vastaajan ikä negatiivisesti aikomusta pysyä tilintarkastusalalla. Molemmat estimaatit ovat loogisia, koska uralla eteneminen vaatii luonnollisesti pysymistä tilintarkastajana ja iäkkäämmät vastaajat siirtyvät todennäköisesti eläkkeelle ennen pitkää.

Taulukko 3. Työtyytyväisyyden ja alalla pysymisen regressiomallit

Riippuva muuttuja	*Olen tyytyväinen työhöni.*		*Aion olla alalla vielä pitkään.*	
	Kerroin	Keskivirhe	Kerroin	Keskivirhe
Olen huolissani siitä, etten löydä virheitä tai väärinkäytöksiä tilintarkastusprosessin aikana.	-0,094	0,175	-0,092	0,154
On hyvä olla vähän huolissaan siitä, ettei havaitse virhettä tai väärinkäytöstä tilintarkastuksen aikana.	0,057	0,168	0,138	0,150
Ahdistus havaitsemisriskiin liittyen on minulla yleensä suurta.	-0,056	0,219	-0,297	0,190
Huoli siitä, ettei löydä virheitä tai väärinkäytöksiä, parantaa tilintarkastusprosessin laatua.	0,089	0,176	0,272*	0,154
Havaitsemisriski kasvattaa tilintarkastukseen käytettyä aikaa.	0,479**	0,228	0,107	0,208
Jos aikaa tilintarkastukselle on niukasti, virheet ja väärinkäytökset voivat jäädä havaitsematta.	0,005	0,169	-0,434***	0,153
Ei haittaa, jos pienet virheet ja väärinkäytökset jäävät huomaamatta, tehokkuus on tärkeintä.	-0,097	0,164	-0,124	0,147
Pienet virheet vievät usein aikani enkä ehdi katsomaan riittävästi korkean riskin asioita.	-0,108	0,172	-0,138	0,161
Olen huolissani niistä seuraamuksista, joita minulle voi tulla, jos en havaitse väärinkäytöstä tai virhettä.	-0,062	0,178	-0,378**	0,159
Väsymys voi tehdä sen, etten huomaa tilinpäätökseen sisältyvää virhettä tai väärinkäytöstä.	-0,466***	0,178	-0,039	0,154
Havaitsemisriski aiheuttaa stressiä minulle.	-0,273	0,226	0,455**	0,205
Kysyn usein neuvoa kollegoilta, kun minulla on käsillä merkittävän havaitsemisriskin tarkastuskohde.	0,515***	0,168	0,061	0,144
Puhun kollegoideni kanssa usein pelosta, ettei havaitsekaan väärinkäytöstä tilintarkastuksen aikana.	-0,421**	0,209	-0,407**	0,183
Minulla menee yleensä paljon aikaa, ennen kuin saan selvyyttä tarkastuskohteesta.	-0,259	0,185	-0,005	0,163
Kun tilintarkastusprosessi on lopussa, olen aina helpottunut.	-0,224	0,166	-0,001	0,149
Koko	-0,173	0,176	-0,221	0,154
Listattu	0,567	0,409	0,206	0,352
KHT	0,117	0,363	0,171	0,319
Big 4	-0,802	0,690	0,155	0,590
Ei-johtava	-0,124	0,357	1,226***	0,330
Nainen	0,394	0,360	0,497	0,324
Ikä	0,010	0,012	-0,066***	0,012
Kokemus	-0,006	0,008	-0,009	0,007

Huomioita: mallin log-likelihood: -476,30; N = 208.
Tilastollinen merkitsevyys: *** p-arvo < 0,01; ** p-arvo < 0,05; * p-arvo < 0,1.

Ahdistusta koskevat väittämät ennustavat jossakin määrin vastaajan työtyytyväisyyttä ja aikomusta pysyä alalla. Ensinnäkin samaa mieltä oleminen väittämien ”*Havaitsemisriski kasvattaa tilintarkastukseen käytettyä aikaa*” ja ”*Kysyn usein neuvoa kollegoilta, kun minulla on käsillä merkittävän havaitsemisriskin tarkastuskohde*” ovat positiivisesti yhteydessä raportoidun korkeamman työtyytyväisyyden kanssa. Tämä viittaa siihen, että vertaisilla ja aikaresursseilla on positiivinen yhteys koettuun työtyytyväisyyteen. Sitä vastoin samaa mieltä oleminen väittämien ”*Väsymys voi tehdä sen, etten huomaa tilinpäätökseen sisältyvää virhettä tai väärinkäytöstä*” ja ”*Puhun kollegoideni kanssa usein pelosta, ettei havaitsekaan väärinkäytöstä tilintarkastuksen aikana*” ennustavat negatiivisesti koettua työtyytyväisyyttä. Tämä viittaa siihen, että väsymys ja pelko ennustavat alhaisempaa koettua työtyytyväisyyttä.

Neljä väittämää on tilastollisesti yhteydessä aikomukseen pysyä alalla. Väittämät ”*Jos aikaa tilintarkastukselle on niukasti, virheet ja väärinkäytökset voivat jäädä havaitsematta*”, ”*Olen huolissani niistä seuraamuksista, joita minulle voi tulla, jos en havaitse väärinkäytöstä tai virhettä*” ja ”*Puhun kollegoideni kanssa usein pelosta, ettei havaitsekaan väärinkäytöstä tilintarkastuksen aikana*” ovat negatiivisesti yhteydessä alalla pysymisaikomuksen kanssa. Tuloksia voidaan tulkita siten, että kokemukset ajan riittämättömyydestä, huolesta ja pelosta ennustavat alan vaihtoa. Kuitenkin se, että on samaa mieltä väittämän ”*Havaitsemisriski aiheuttaa stressiä minulle*” kanssa, ennustaa aikomusta pysyä alalla. Tulos on yllättävä, eikä sille voida suoraan osoittaa selitystä, mutta otsikkoomme viitaten on joskus ehkä myös hyvä olla hieman huolissaan havaitsemisriskistä, kunhan työhön kuuluvan stressin osaa hallita.

Laadulliset tulokset

Laadullisten vastausten analysoinnin tuloksena raportoimme neljä kokonaisuutta, joihin yksittäisten lauseiden teemat sisältyivät. Ensinnäkin suunnittelulla ja prosesseilla on suuri merkitys havaitsemisriskin hallinnassa. Toiseksi asiakkuuksien hallinta on tärkeä osa havaitsemisriskin hallintaa. Kolmanneksi havaitsemisriskin tilintarkastajalähtöisyys (riippuminen tilintarkastajan työstä ja tilintarkastajasta itsestään) korostui aineistossa ja siten tilintarkastajan ominaisuudet vaikuttavat havaitsemisriskin hallintaan. Neljänneksi aineisto nosti esille armollisuuden omaa työtä kohtaan, sillä odotuskuilusta huolimatta tilintarkastuksella ei voida päästä täydellisyyteen.

Suunnittelun ja prosessien tärkeys

Havaitsemisriskin hallinnassa suunnittelu on tärkeää. Havaitsemisriskin tulee näkyä suunnittelussa osana tilintarkastusriskin hallintaa kokonaisuutena. Suunnittelussa tilintarkastajan kokemuksella ja ammattitaidolla on merkitystä.

”Käytännön tarkastuksessa harvemmin havaitsemisriskiä tulee arvioitua erikseen. Tietenkin se on takaraivossa mukana, kun mietitään riittäviä toimenpiteitä.”

Myös prosessit vaikuttavat tilintarkastusriskin hallintaan. Vastauksissa tuotiin esille, että havaitsemisriski näkyy erityisesti analyyttisissä toimenpiteissä, mutta toisaalta ”prikkaus” saattaa altistaa havaitsemisriskille. Kun kerätään paljon tarkastusevidenssiä, voi vähäisiä väärinkäytöksiä löytyä, mutta yleensä analytiikan avulla voidaan keskittyä olennaisiin kohtiin, jolloin mahdollinen ristiriitaisuus tässä saattaa kertoa myös siitä, että erilaiset asiakkaat vaativat erilaisia tarkastustoimenpiteitä. Lisäksi dokumentoinnin koettiin vievän liikaa aikaa itse tarkastustyöstä.

”Big4-yhteisöjen tilintarkastuksissa pyritään hyödyntämään huomattavasti enemmän analyyttisiä tarkastustoimenpiteitä, kun taas pienemmissä tilintarkastusyhteisöissä luotetaan perinteisiin aineistotarkastustoimenpiteisiin. Oman kokemukseni myötä tilintarkastuksen havaitsemisriski on suurempi käytettäessä analyyttisiä tarkastustoimenpiteitä.”

Asiakkuuksien hallinta

Havaitsemisriskiä hallitaan hallitsemalla asiakkuutta. On tärkeää tuntea asiakas ja sen liiketoiminta, koska se pienentää havaitsemisriskiä. Havaitsemisriski on erilainen erilaisten asiakkaiden kohdalla. Esimerkiksi pienempien asiakkaiden kohdalla on mahdollista käydä läpi koko kirjanpitoaineisto, mikä auttaa havaitsemisriskin hallinnassa. Vastauksissa tuli myös esiin se, että kirjanpidon laatu saattaa olla heikko, mikä vaikuttaa havaitsemisriskin huomioimiseen.

”Asiakkaan tunteminen ja toimiala vaikuttaa havaitsemisriskiin. Samoin taloushallinnon tuottaja vaikuttaa (merkitystä sillä tekeekö yritys itse taloushallinnon vai onko ulkoistettu tilitoimistolle samoin tilitoimiston osaaminen).”

Tilintarkastajalähtöisyys

Havaitsemisriskin tilintarkastajalähtöisyys tuotiin esiin, kun taas muut tilintarkastusriskit liittyvät lähinnä tarkastettavaan kohteeseen. Havaitsemisriskin hallinta on osa ammattitaitoa, ja myös kokemus auttaa siinä. Myös intuitiolla voi olla merkitystä, mutta toisaalta tuotiin esille, että ihmistuntemukseen ei tilintarkastuksessa voi täysin luottaa. Havaitsemisriski on myös olennainen osa työtä. Osin havaitsemisriski vaikuttaa tiedostamattomasti taustalla, mutta joskus se on näkyvämmin esillä. Toisissa vastauksissa havaitsemisriskiä ei pidetty ahdistavana asiana, mutta toisissa vastauksissa se tuotiin esille ahdistusta aiheuttavana seikkana. Tilintarkastaja itse valitsee käyttämänsä työtavat ja menetelmät, joiden avulla voi vaikuttaa työn laatuun ja joilla havaitsemisriskiä voi hallita, mutta havaitsemisriskiltä ei voi kokonaan välttyä.

> *"Tilintarkastus on riskaabelia puuhaa. Jos ei siedä riskejä ja tee työtään hyvin, pitää välittömästi vaihtaa alaa."*

Epävarmuuden sietäminen

Esimerkiksi ISA 315 -standardissa (mm. kohta 11) todetaan, että tilintarkastajan tulee havaita *olennaiset* virheet ja puutteet. Myös aineistomme toi esiin, että tilintarkastajan tulee sietää epävarmuutta. Kun on kyse havaitsemisriskistä, on olennaisuus huomioitava, ts. kaikkea ei ole yleensä mahdollista havaita. Odotuskuilu voi johtaa siihen, että tilintarkastukselta vaaditaan kaikkien asioiden huomioimista, mutta se ei yleensä ole realistinen tavoite. Lisäksi kun tarkastetaan asioita, jotka eivät näy suoraan tilinpäätöksessä, voi havaitsemisriski korostua, mutta riskin toteutuminen ei aina ole "maailmanloppu", vaan se voi olla myös mahdollisuus oppia:

> *"Havaitsemisriskin toteutuminen on aina oman työn ja työmenetelmien kriittisen arvioinnin paikka, mutta epäonnistumiseen ei pitäisi suhtautua liian ankarasti, jos tarkastustyö on muuten tehty hyvin."*

Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa analysoitiin havaitsemisriskiä tilintarkastajan näkökulmasta. Aineisto hankittiin suomalaisille tilintarkastajille tehdyn kyselyn avulla, ja se sisälsi sekä määrällistä että laadullista aineistoa. Lisäksi kyselylomakkeen suunnittelua varten tehtiin haastattelu yhdelle KHT-tilintarkastajalle.

Ensimmäinen tutkimuskysymyksemme oli, *miten tilintarkastajat kokevat havaitsemisriskiin liittyvän ahdistuksen*. Kun katsoo kyselyn määrällisiä tuloksia, tilintarkastajat eivät ole keskimäärin kovin ahdistuneita havaitsemisriskin vuoksi. Ahdistuksen koettiin jossain määrin myös parantavan tilintarkastuksen laatua, mutta kuitenkin seuraukset, joita voi tulla havaitsemisriskin realisoitumisesta, ahdistivat hieman. Korkea havaitsemisriski kasvattaa tilintarkastukseen käytettyä aikaa, mikä koetaan ongelmalliseksi. Havaitsemisriskiä voi kuitenkin hallita sillä, että puhuu kollegoille asioista. Toisaalta ahdistuksesta puhuminen on tulkittavissa signaaliksi, joka ennustaa huonompaa työtyytyväisyyttä ja vaihtuvuutta (Taulukko 3), mikä on hyvä tunnistaa tilintarkastusorganisaatioiden käytännön johtamisessa, jotta alalla pysymistä voidaan tukea.

Vaikka Guénin-Paracini ja kumppanit (2014) raportoivatkin, että tilintarkastajat kokevat usein helpotusta vasta tilintarkastusprosessin päätyttyä ja että he tuntevat jopa pelkoa, niin kyselyn määrällinen aineisto ei antanut indikaatiota siitä, että havaitsemisriski koettaisiin merkittävästi ahdistavana asiana. Tätä selittänee se, että

Guénin-Paracini ym. (2014) perustivat tutkimuksensa tiiviisti tapahtuneeseen osallistuvaan havainnointiin, kun taas tässä tutkimuksessa hyödynnettiin kyselyä. Kuitenkin kyselymme laadullinen aineisto osoittaa, että jotkut tilintarkastajat kokevat havaitsemisriskin ahdistavana asiana, mutta toisaalta tilintarkastajalla on monia keinoja hallita havaitsemisriskiä. Niitä ovat asiakkuuksien hallinta ja huolellinen suunnittelu. Toisaalta pieni huolestuneisuus työn laadusta, mitä tuloksemme osoittavat, voi kertoa myös ammatillisesta skeptisyydestä ja tarkkaavaisuudesta, joita tilintarkastustyössä tarvitaan.

Toinen tutkimuskysymyksemme oli, *selittääkö tilintarkastajan tausta koettua ahdistusta*. Pääsääntöisesti tilintarkastajan taustalla ei ole yhteyttä koettuun ahdistukseen, mutta muutamia asioita kyselyn perusteella on havaittavissa. Naiset ovat miehiä enemmän taipuvaisia kiinnittämään huomiota yksityiskohtiin ja ovat enemmän ahdistuneita, jos virheitä jää huomaamatta. Tämä tukee Davidsonin ja Dalbyn (1993) havaintoa, että naiset ovat tilintarkastajina erilaisia kuin miehet, ja osin myös Ittosen ym. (2013) havaintoa naisten tekemän tilintarkastuksen paremmasta laadusta. Naiset eivät tyypillisesti ota niin paljon riskejä taloudellisissa asioissa kuin miehet, toteavat Charness ja Gneezy (2012), mihin tämän tutkimuksen tulokset myös viittaavat. Lisäksi KHT-tilintarkastajat ovat itsevarmempia tarkastustyössään verrattuna HT-tilintarkastajiin, jolloin myöskään merkittävä helpotuksen tunne ei ilmaannu heille tilintarkastusprosessin päätyttyä. Kuitenkin listattuja yhtiöitä tarkastavat tilintarkastajat kokevat helpotusta tilintarkastusprosessin päätyttyä. Ei-johtavassa asemassa olevat tilintarkastajat kokevat myös vähemmän vastuuta tilintarkastusprosessista kokonaisuudessaan. Iältään vanhemmat tilintarkastajat puhuvat mielellään havaitsemisriskistä kollegoiden kanssa. Laadullinen aineisto korostaa havaitsemisriskin liittymistä itse tilintarkastajaan, ja tilintarkastajan ammattitaito ja ominaisuudet aiheuttavat eroja tilintarkastajien välille suhteessa havaitsemisriskin hallintaan.

Kolmas tutkimuskysymyksemme oli, *onko koetulla ahdistuksella yhteyttä tilintarkastajan työtyytyväisyyteen tai aikomukseen pysyä tilintarkastusalalla*. Kun aikaa on käytettävissä tilintarkastukseen riittävästi ja kun asioista voi keskustella kollegoiden kanssa, se johtaa korkeampaan työtyytyväisyyteen. Väsymys ja pelko sen sijaan ennustavat, että työtyytyväisyys on alhaisempi. Jos tilintarkastajalla on kokemuksia siitä, että aika ei riitä ja että esiintyy huolta tai pelkoa, se ennustaa alan vaihtoa. Toisaalta se, että vastaaja oli samaa mieltä väittämän ”Havaitsemisriski aiheuttaa stressiä minulle”, ennustaa aikomusta pysyä tilintarkastusammatissa, mikä voi johtua siitä, että on hyväksytty se, että tilintarkastus ammattina on stressaava, mikä pitää vain hyväksyä. Tätä tukee osittain laadullisen aineiston havainto, että epävarmuutta tulee sietää, koska tilintarkastuksen odotuskuilu on aina olemassa, eikä kaikkiin ulkopuolelta tuleviin vaatimuksiin pystytä tarkallakaan työllä vastaamaan. Kokonaisuutena tarkasteltuna huoli havaitsemisriskistä voi lisätä jossakin määrin ajatuksia alalta pois hakeutumiseen.

Kysymme otsikossa, pitääkö tilintarkastajan olla huolissaan havaitsemisriskin vuoksi ja vastauksemme on se, että välillä on hyvä olla hieman huolissaan. Tilintarkastus on mahdollista suorittaa ISA-standardien ja hyvän tilintarkastustavan mukaan, mutta siitä huolimatta voi jotain jäädä tilintarkastuksessa havaitsematta. Tällöin havaitsemisriski realisoituu, vaikka tilintarkastaja olisi tehnyt työnsä huolellisesti. Juuri tämä voi ahdistaa tilintarkastajia. Havaitsemisriski on hyvin pitkälle tilintarkastajakohtainen ja kaikki tilintarkastajat eivät pysty hallitsemaan havaitsemisriskiä yhtä hyvin kuin toiset. Vaikka yleisesti suurta huolta ei ollut, kokevat jotkut tilintarkastajat havaitsemisriskin ahdistusta aiheuttavana, mihin on syytä kiinnittää huomiota työuralla pysymisen kannalta käytännön johtamisessa: ammattitaidon kehittäminen ja stressinhallintakeinot ovat avainasemassa, kun tilintarkastajia tuetaan heidän työssään. Resilienssin kehittäminen (ks. Beau & Jerman 2022 ja Smith ym. 2020) voikin olla tärkeä osa työssä tukemista ja prosessien kehittämistä, koska toisilla tilintarkastajilla tätä kykyä pärjätä haastavissa tehtävissä on enemmän kuin toisilla. Resilienssi vähentää loppuunpalamisia ja aikomuksia hakeutua pois alalta (Smith ym. 2020). Jatkotutkimuksessa voisikin keskittyä laadullisen tutkimuksen keinoin syvällisemmin resilienssin ymmärtämiseen ja kehittämiseen tilintarkastustyössä.

Lähteet

Beattie, V., Fearnley, S., & Brandt, R. 2005. Auditor independence and audit risk: A reconceptualisation. *Journal of International Accounting Research*, 4(1), 39–71.

Beau, P., & Jerman, L. 2022. Bonding forged in "auditing hell": The emotional qualities of Big Four auditors. *Critical Perspectives on Accounting*, 83, 102356.

Berglund, N., Eshleman, J.D. & Guo, P. 2018. Auditor size and going concern reporting, *Auditing: A Journal of Practice and Theory*, 37(2), 1–25.

Bhattacharjee, S., & Moreno, K. K. 2013. The role of auditors' emotions and moods on audit judgment: A research summary with suggested practice implications. *Current Issues in Auditing*, 7(2), P1–P8.

Braun, R. L. 2000. The effect of time pressure on auditor attention to qualitative aspects of misstatements indicative of potential fraudulent financial reporting. *Accounting, Organizations and Society*, 25(3), 243–259.

Chadegani, A. A., Mohamed, Z. M., & Iskandar, T. M. (2015). The influence of individual characteristics on auditors' intention to report errors, *Journal of Economics, Business and Management*, 3(7), 710-714.

Chang, S.-I., Tsai, C.-F., Shih, D.-H. & Hwang, C.-L. 2008. The development of audit detection risk assessment system: Using the fuzzy theory and audit risk model. *Expert Systems with Applications*, 35(3), 1053–1067.

Cheng, B. H., & McCarthy, J. M. 2018. Understanding the dark and bright sides of anxiety: A theory of workplace anxiety. *Journal of Applied Psychology*, 103(5), 537.

Chi, W., Hughen, L., Lin, C. J., & Lisic, L. L. 2013. Determinants of audit staff turnover: Evidence from Taiwan. *International Journal of Auditing*, 17(1), 100–112.

Colbert, J.L. 1988. Inherent risk: an investigation of auditors' judgements. *Accounting, Organizations and Society*, 13(2), 111–121.

Davidson, R. A., & Dalby, J. T. 1993. Personality profile of female public accountants. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 6(2), 81–97.

Doby, V. J., & Caplan, R. D. 1995. Organizational stress as threat to reputation: Effects on anxiety at work and at home. Academy of Management Journal, 38(4), 1105–1123.

Fisher, C. D., & Ashkanasy, N. M. 2000. The emerging role of emotions in work life: An introduction. Journal of Organizational Behavior: *The International Journal of Industrial, Occupational and Organizational Psychology and Behavior*, 21(2), 123–129.

Fogarty, T.J. 1996. Gender differences in the perception of the work environment within large

FRC 2021. What makes a good audit? November 2021. https://www.frc.org.uk/getattachment/117a5689-057a-4591-b646-32cd6cd5a70a/What-Makes-a-Good-Audit-15-11-21.pdf

Freud, S. 1936. Inhibitions, symptoms and anxiety. *The Psychoanalytic Quarterly*, 5(1), 1–28.

Grandey, A. A. 2008. Emotions at work: A review and research agenda. In Barling, J. & Cooper, C. *The Sage Handbook of Organizational Behavior.* Vol. I. Sage, London, 235–261.

Guénin-Paracini, H., Malsch, B. & Paillé, A.M. 2014. Fear and risk in the audit process. *Accounting, Organizations and Society*, 39(4), 264–288.

Healy, P.M. & Palepu, K.G. 2001. Information asymmetry, corporate disclosure, and the capital markets: A review of the empirical disclosure literature. *Journal of Accounting and Economics*, 31(1-3), 405–440.

international accounting firms. *Managerial Auditing Journal*, 11(2), 10–19.

ISA 200. Riippumattoman tilintarkastajan yleiset tavoitteet ja tilintarkastuksen suorittaminen ISA-standardien mukaisesti.

ISA 300. Tilintarkastuksen suunnittelu.

ISA 315. Olennaisen virheellisyyden riskien tunnistaminen ja arvioiminen yhteisöstä ja sen toimintaympäristöstä muodostetyn käsityksen avulla.

Ittonen, K. Vähämaa, E. & Vähämaa, S. 2013. Female auditors and accruals quality, *Accounting Horizons*, 27(2), 205–228.

Karjalainen, J., Niskanen, M., & Niskanen, J. (2018). The effect of audit partner gender on modified audit opinions, *International Journal of Auditing*, 22(3), 449-463.

Khlif, H., & Achek, I. (2017). Gender in accounting research: a review, *Managerial Auditing Journal* 32(6), 627-655.

Levitt, E. 1980 *The Psychology of Anxiety*, 2nd ed., Lawrence Erlbaum Associates, Hillsdale, New Jersey.

Lyons, I. M., Ramirez, G., Maloney, E. A., Rendina, D. N., Levine, S. C., & Beilock, S. L. 2018. Spatial Anxiety: A novel questionnaire with subscales for measuring three aspects of spatial anxiety. *Journal of Numerical Cognition*, 4(3), 526–553.

Malgwi, C. A. 2004. Determinants of accounting anxiety in business students. *Journal of College Teaching & Learning* (TLC), 1(2).

McEnroe, J. E., & Martens, S. C. 2001. Auditors' and investors' perceptions of the "expectation gap". *Accounting Horizons*, 15(4), 345–358.

Nekhili, M., Javed, F., & Nagati, H. (2021). Audit partner gender, leadership and ethics: the case of earnings management, *Journal of Business Ethics*, 1-28.

Niemi, P., Rautiainen, A., Kannasoja, S., Haapakoski, K., Pellinen, J., & Mäntysaari, M. 2017. Hyvinvoinnin teoriat hyvinvoinnin edistämisessä ja poliittisessa päätöksenteossa. *Hallinnon Tutkimus*, 36(3), 166–181.

Repenning, N., Löhlein, L., & Schäffer, U. 2022. Emotions in accounting: A review to bridge the paradigmatic divide. *European Accounting Review*, 31(1), 241–267.

Salehi, M., & Dastanpoor, Z. (2021). The effects of psychological factors on the performance of independent auditors in Iran, *Current psychology*, 40, 1621-1630.

Smith, K. J., Emerson, D. J., Boster, C. R., & Everly Jr, G. S. 2020. Resilience as a coping strategy for reducing auditor turnover intentions. *Accounting Research Journal*, 33(3), 483–498.

Spielberger, C. D. 1966. Theory and research on anxiety. In Spielberger (Ed.) *Anxiety and Behavior*. Academic Press. New York, 3–20.

Sweeny, K., & Dooley, M. D. 2017. The surprising upsides of worry. *Social and Personality Psychology Compass*, 11(4), e12311.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi. e-kirja.

Wright, T. A. 2006. To be or not to be [happy]: The role of employee well-being. *Academy of Management Perspectives*, 20(3), 118–120.

Yan, H., & Xie, S. 2016. How does auditors' work stress affect audit quality? Empirical evidence from the Chinese stock market. *China Journal of Accounting Research*, 9(4), 305–319.

Yuen, D. C., Law, P. K., Lu, C., & Guan, J. Q. 2013. Dysfunctional auditing behaviour: empirical evidence on auditors' behaviour in Macau. *International Journal of Accounting & Information Management*, 21(3), 209–226.

Liite A. Korrelaatiomatriisi.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
1	1.00																						
2	0.37	1.00																					
3	-0.13	-0.02	1.00																				
4	-0.01	0.07	0.43	1.00																			
5	-0.16	-0.16	0.40	0.15	1.00																		
6	0.00	-0.02	0.34	0.37	0.25	1.00																	
7	0.15	0.04	0.18	0.18	0.12	0.28	1.00																
8	-0.08	-0.21	0.05	0.05	-0.02	0.06	0.04	1.00															
9	-0.08	-0.15	0.08	0.06	0.01	0.11	0.01	0.18	1.00														
10	-0.16	-0.12	0.12	-0.01	0.12	-0.01	-0.04	0.16	0.08	1.00													
11	-0.08	-0.16	0.37	0.23	0.41	0.28	0.28	0.07	-0.05	0.09	1.00												
12	-0.28	-0.05	0.21	0.23	0.14	0.22	0.07	0.24	0.19	0.19	0.16	1.00											
13	-0.20	-0.04	0.43	0.21	0.51	0.27	0.17	0.07	0.04	0.22	0.52	0.21	1.00										
14	0.12	0.01	0.07	0.02	0.09	0.10	0.05	0.07	0.03	0.08	0.11	0.02	0.21	1.00									
15	-0.24	-0.10	0.14	-0.02	0.26	0.07	-0.03	0.03	0.17	0.36	0.11	0.28	0.33	0.12	1.00								
16	-0.20	-0.04	0.16	0.06	0.26	0.14	0.13	0.05	0.13	0.14	0.26	0.23	0.36	0.12	0.27	1.00							
17	-0.18	0.07	0.09	-0.05	-0.01	-0.06	-0.02	0.01	-0.09	0.09	-0.06	0.04	-0.08	0.07	0.05	0.13	1.00						
18	0.02	0.14	0.12	0.04	-0.01	-0.08	0.01	0.03	0.06	0.07	0.09	0.00	-0.09	0.08	0.07	0.16	0.40	1.00					
19	0.10	0.11	0.02	-0.05	-0.04	-0.10	0.08	0.10	-0.06	-0.04	-0.04	-0.08	-0.17	0.04	-0.14	-0.07	0.26	0.47	1.00				
20	-0.21	0.07	0.08	-0.12	-0.03	-0.03	-0.07	0.01	-0.02	0.08	-0.06	0.04	0.00	0.05	0.11	0.15	0.77	0.36	0.27	1.00			
21	0.10	0.25	0.05	0.03	-0.04	-0.10	0.04	-0.04	-0.08	-0.04	-0.02	0.04	-0.03	0.04	-0.17	-0.09	-0.21	0.10	0.11	-0.16	1.00		
22	0.02	0.06	0.06	0.04	0.10	0.00	0.05	0.03	-0.18	0.01	0.12	-0.03	0.06	0.09	0.02	0.02	0.26	0.07	0.11	0.17	-0.10	1.00	
23	0.13	-0.40	-0.07	-0.03	0.05	0.09	0.02	0.04	0.11	0.03	0.09	-0.10	0.01	-0.02	-0.10	-0.08	-0.45	-0.31	-0.13	-0.32	0.13	-0.10	1.00
24	-0.02	-0.13	-0.10	-0.09	-0.04	0.04	0.00	0.03	0.12	-0.04	-0.01	-0.07	0.01	0.07	0.04	0.05	-0.06	-0.04	-0.02	-0.08	-0.06	-0.11	0.08

Huomautukset: numero vasemmanpuolimmaisessa sarakkeessa ja ylimmällä rivillä viittaa muuttujaan, joka on esitetty taulukossa 1 ja Liitteessä B. Paksunnettu fontti ilmaisee tilastollisesti merkitsevää korrelaatiota vähintään 5%-merkitsevyystasolla.

Liite B. Muuttujat.

Likert-asteikolliset muuttujat. Mitta-asteikko: 1 = Täysin eri mieltä, 2 = Jokseenkin eri mieltä, 3 = Ei eri eikä samaa mieltä, 4 = Jokseenkin samaa mieltä, 5 = Täysin samaa mieltä.
Olen tyytyväinen työhöni. [1]
Aion olla ammatissani vielä pitkään. [2]
Olen huolissani siitä, etten löydä virheitä tai väärinkäytöksiä tilintarkastusprosessin aikana. [3]
On hyvä olla vähän huolissaan siitä, ettei havaitse virhettä tai väärinkäytöstä tilintarkastuksen aikana. [4]
Ahdistus havaitsemisriskiin liittyen on minulla yleensä suurta. [5]
Huoli siitä, ettei löydä virheitä tai väärinkäytöksiä, parantaa tilintarkastusprosessin laatua. [6]
Havaitsemisriski kasvattaa tilintarkastukseen käytettyä aikaa. [7]
Jos aikaa tilintarkastukselle on niukasti, virheet ja väärinkäytökset voivat jäädä havaitsematta. [8]
Ei haittaa, jos pienet virheet ja väärinkäytökset jäävät huomaamatta, tehokkuus on tärkeintä. [9]
Pienet virheet vievät usein aikani enkä ehdi katsomaan riittävästi korkean riskin asioita. [10]
Olen huolissani niistä seuraamuksista, joita minulle voi tulla, jos en havaitse väärinkäytöstä tai virhettä. [11]
Väsymys voi tehdä sen, etten huomaa tilinpäätökseen sisältyvää virhettä tai väärinkäytöstä. [12]
Havaitsemisriski aiheuttaa stressiä minulle. [13]
Kysyn usein neuvoa kollegoilta, kun minulla on käsillä merkittävän havaitsemisriskin tarkastuskohde. [14]
Puhun kollegoideni kanssa usein pelosta, ettei havaitsekaan väärinkäytöstä tilintarkastuksen aikana. [15]
Minulla menee yleensä paljon aikaa, ennen kuin saan selvyyttä tarkastuskohteesta. [16]
Kun tilintarkastusprosessi on lopussa, olen aina helpottunut. [17]
Taustamuuttujat
Koko (1 = alle 5 henkilöä, 2 = 5-20 henkilöä, 3 = 21-100 henkilöä , 4 = 101-500 henkilöä 5 = 501 henkilöä tai enemmän) [18]
Listattu (on tarkastanut listattuja yhtiöitä = 1, ei ole tarkastanut listattuja yhtiöitä = 0) [19]
KHT (KHT-tilintarkastaja = 1, HT-tilintarkastaja = 0) [20]
Big 4 (työskentelee Big 4-yhteisössä = 1, ei työskentele Big 4-yhteisössä = 0) [21]
Ei-johtava (ei johtavassa asemassa = 1, johtavassa asemassa = 0) [22]
Nainen (nainen = 1, mies = 0) [23]
Ikä (ikä vuosina) [24]
Kokemus (kokemus tilintarkastustyöstä vuosina) [25]

VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

5
Suomalaisten pk-yritysten ehdollisen konservatismin yhteys tilintarkastuksen laatuun ja yritysten verosuunnittelukannustimiin

Tuomas Honkamäki, Markus Mättö, Hannu Ojala ja Henri Teittinen

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan suomalaisten ei-pörssilistautuneiden osakeyhtiöiden raportoinnin laatua mittaavaa ns. ehdollista konservatismia. Erityinen huomiomme kohdistuu tilintarkastuksen laadun ja verokannustimen rooliin ehdollisen konservatismin esiintymiseen yhtiöiden tilinpäätöksissä. Pienimmän neliösumman regression ja noin 46 000 yrityksen aineiston avulla saadaan tukea ehdollisen konservatismin esiintymisestä yleisellä tasolla ja verokannustimen vaikutuksesta siihen. Tilintarkastuksen laadun vaikutuksesta ehdollisen konservatismin esiintymiseen ei saada empiiristä tukea. Tutkimuksen tulokset tuottavat uutta tietoa suomalaisten pk-yritysten verokannustimien, tilintarkastuksen ja ehdollisen konservatismin välisistä yhteyksistä, mikä on kiinnostavaa yritysten taloudellisen informaation käytön ja valvonnan näkökulmista.

Avainsanat: *Jaksotuserät, raportoinnin laatu, ehdollinen konservatismi, tilintarkastus, verosuunnittelu*

Honkamäki, T., Mättö, M., Ojala, H. & Teittinen, H. (2023). Suomalaisten pk-yritysten ehdollisen konservatismin yhteys tilintarkastuksen laatuun ja yritysten verosuunnittelukannustimiin. Teoksessa Janne Ruohonen, Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta & Elisa Veikkola (toim.), *Tilintarkastus ja evaluaatio: Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu*. Tampere: Tampere University Press, 81–98. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-046-5

Johdanto

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan suomalaisten pienten- ja keskisuurten osakeyhtiöiden ehdollista konservatismia. Ehdollinen konservatismi liittyy suomalaisessa kirjanpitokäytännössä sovellettavaan varovaisuuden periaatteeseen ja kansainvälisiin raportointiperiaatteisiin. Kirjanpitolain (30.12.1997/1336, KPL) 3:3.2 mukaan:

> ”…tilinpäätöksessä on lupa ottaa huomioon ainoastaan tilikaudella toteutuneet voitot.” ja
> ”tilinpäätöstä laadittaessa on otettava huomioon kaikki taseen vastaavien poistot ja arvonalentumiset sekä velkojen arvonlisäykset samoin kuin kaikki päättyneeseen tai aikaisempiin tilikausiin liittyvät, ennakoitavissa olevat vastuut ja mahdolliset menetykset, vaikka ne tulisivat tietoon vasta tilikauden päättymisen jälkeen.”

Ehdollisen konservatismin soveltaminen ohjaa merkitsemään toteutuneet menot kuluksi heti, mutta tulot vasta kun ne ovat realisoituneet. Ehdollisen konservatismin periaatetta käytetään yleisesti raportoinnin laadun mittarina (Ball ym. 2000). Sen soveltaminen rajoittaa osinkojen maksua, johdon palkkaukseen käytettävissä olevien varojen määrää, yrityksen arvoa laskevien investointien määrää ja helpottaa ulkopuolisten rahoittajien mahdollisuutta valvoa yrityksen toimintaa (Watts 2003; LaFond & Watts 2008). Ehdollisen konservatismin taustalla on havaittu olevan verotuksellisia, vahingonkorvausriskiin ja johdon henkilökohtaisten hyötyjen saavuttamiseen liittyviä yhteyksiä ja se parantaa sopimustehokkuutta tilinpäätösinformaation ollessa osana sopimusehtoja (Ball & Shivakumar 2005; Ball ym. 2008). Sopimusten tehokkuuteen liittyvän ominaisuutensa vuoksi ehdollista konservatismia pidetään tavoiteltavana tilinpäätösinformaation ominaispiirteenä (Cano-Rodriques 2010).

Tässä tutkimuksessa esitetään kolme hypoteesia, joista ensimmäisessä tarkastellaan, onko ehdollista konservatismia havaittavissa tarkasteltavana vuonna (vuosi 2021) suomalaisissa pk-yrityksissä. Toisessa hypoteesissa tarkastelun kohteena on, vaikuttaako tilintarkastuksen laatu ehdollisen konservatismin määrään. Kolmannessa hypoteesissa keskitytään tarkastelemaan, vaikuttavatko yritysten verokannustimet ehdollisen konservatismin määrään. Keskeisenä tutkimuksemme motiivina on lisätä ymmärrystä siitä, nouseeko ehdollisen konservatismin mukaisessa tilinpäätösraportoinnissa esiin tilintarkastuksen laadun erot, ja miten verokannustimet vaikuttavat ehdollisen konservatismin esiintymiseen. Tässä tutkimuksessa verokannustimen empiirisenä mittarina käytetään verotuksessa vahvistettuja tappioita.

Tutkimuksessa tilastollisessa toteutuksessa on keskeisessä roolissa Ball & Shivakumarin (2005) empiirinen malli, jolla on mahdollista mitata ehdollista konservatismia yhtiöissä, jotka eivät ole pörssilistautuneita. Tutkimusaineistossamme on 46 001 suomalaista yrityshavaintoa vuodelta 2021. Aineiston yrityksistä suurten tilintarkastus-

yhteisöjen (ns. Big4) asiakkaita on 8 020 ja pienempien tilintarkastusyhteisöjen (ns. ei-Big4) asiakkaita 37 981. Verokannustimia, verotuksessa vähennettäviä tappioita, on 13 638 yhtiöllä ja ne puuttuvat 32 363 yhtiöltä.

Käsillä olevan tutkimuksen empiiriset tulokset osoittivat, että suomalaisilla pk-osakeyhtiöillä on havaittavissa ehdollista konservatismia. Lisäksi havaittiin, että verokannustimet vaikuttavat ehdollisen konservatismin määrään. Sen sijaan tilintarkastuksen laadun yhteydestä ehdollisen konservatismin määrään ei saatu empiiristä tukea.

Teoreettinen tausta ja hypoteesien kehittely

Laskentatoimen kirjallisuudessa esiintyy kahdenlaista konservatismia, joista edellä määriteltiin ehdollinen konservatismi. Niin sanotulla ei-ehdollisella konservatismilla tarkoitetaan yleistä suuntautuneisuutta menojen nopeaan kuluksi kirjaamiseen (ks. Scott 2015). Ei-ehdollinen konservatismi ei huomioi sitä, onko taloudellinen arvonvähentyminen tapahtunut (Beaver & Ryan 2005). Suomessa paljon käytetty termi, varovaisuusperiaate, sisältänee myös ei-ehdollisen konservatismin.

Useat aiemmat tutkimukset ovat raportoineet, että ehdollista konservatismia on havaittu yritysten tilinpäätöksissä (Basu 1997; Ryan & Zarowin 2003; Dietrich ym. 2007), jolloin realisoitumattomat tappiot kirjataan aikaisemmin kuin realisoitumattomat voitot. Toisin sanoen ehdollisessa konservatismissa tarvitaan suurempaa varmuutta tuottojen kuin kulujen kirjaamiseen, eikä realisoitumattomia tuottoja merkitä tuloslaskelmaan. Ehdollisen konservatismin avulla pyritään suojaamaan yhtiön sijoittajia (osakkeenomistajat ja rahoittajat) liian optimistiselta kuvalta yhtiön kannattavuutta koskien. Tämä on tyypillinen lähestymistapa monissa kirjanpitonormistoissa, myös Suomessa. Esimerkki ehdollisesta konservatismista on vaihto-omaisuuden tai saamisten arvonalentuminen alimman arvon periaatteella, kun niiden taloudellinen arvo on pienentynyt.

Riippumatta siitä, onko kyse ehdollisesta vai ei-ehdollisesta konservatismista, konservatiivisella tilinpäätöksellä on monia positiivisia vaikutuksia (Bornemann 2018). Esimerkkejä siitä on informaation epäsymmetrian pienentyminen (Lara ym. 2014), agentti-päämies ongelman pienentyminen (LaFond & Watts 2008), toimitusjohtajan ylioptimistisuuden vähäisempi heijastuminen tilinpäätösinformaatioon (Ahmed & Duellman 2013), johdon ja omistajien välisen tiedon epäsymmetrian ja omistajien valvontatarpeen vähentyminen (Ahmed & Duellman 2007; Bona-Sanchez ym. 2011) sekä johdon riskinoton pienentyminen (Kravet 2014).

Hypoteesit

Aikaisemmat tutkimukset osoittavat, että pk-yrityksillä ja pörssiyrityksillä on merkittäviä eroja muun muassa omistusrakenteessa, hallinnossa, johtamisessa ja palkitsemisrakenteessa, ja nämä erot vaikuttavat niiden taloudelliseen raportointiin (ks. esim. Ball & Shivakumar 2005). Pörssiyhtiöille on ominaista, että omistus on hajautunutta. Pk-yrityksissä omistajat toimivat usein ylimmässä johdossa, omistus on tyypillisesti keskittynyttä ja osakkeenomistajilla on suurempi vaikutusvalta johtajiin joko heidän hallitusroolinsa tai muun vaikutusvallan kautta (Ball & Shivakumar 2005).

Yksityisillä yrityksillä ei myöskään ole yhtä laajoja raportointivaatimuksia kuin julkisesti noteeratuilla yhtiöillä, eikä niillä vähäisemmän omistuksen hajaantumisen vuoksi ole yhtä suurta kysyntää tilinpäätösinformaation korkealle laadulle kuin pörssilistautuneilla yrityksillä. Sen sijaan listautumattomissa yrityksissä verot ovat yksi tärkeimmistä raportointikannustimista (katso esim. Burgstahler ym. 2006).

Aiemmat pörssilistautuneita yrityksiä koskevat tutkimukset osoittavat, että mitä suurempi omistusosuus johdolla on yrityksestä, sitä tehokkaammin taloudellinen valvonta toimii ja johtaa siten myös parempaan raportoinnin laatuun. (Boubakri ym. 2005; Beuselinck & Manigart 2007). Sen sijaan ei-listautuneiden yhtiöiden raportointiin vaikuttava vahva kytkös veroraportointiin ei yleisesti kannustane ehdolliseen konservatismiin vaan tilikauden tuloksen raportoimiseen tilinpäätöksessä veroilmoituksen valintoja noudatellen (ks. esim. Ojala ym. 2020 ja Ojala ym. 2023). Lisäksi Ballin ja Shivakumarin (2005) mukaan pk-yritysten omistajilla on mahdollisuus saada olennaisia tietoja myös muiden kanavien kuin tilinpäätösraportoinnin kautta, mikä pienentää ehdollisen konservatismin kysyntää pörssiyrityksiin verrattuna. Pk-yrityksissäkin tilinpäätösnormisto synnyttää kuitenkin velvoitteen sisällyttää tilinpäätösinformaatioon ehdollista konservatismia. Edellä esitetyn perusteella muodostamme ensimmäisen hypoteesin, jonka suuntaa ei ennusteta:

H1: Pk-yrityksissä on havaittavissa ehdollista konservatismia

Tilintarkastustoimiston koko parantaa tilintarkastuksen laatua (DeAngelo 1981; Knechel ym. 2013). Laadun paraneminen on seurausta maineriskistä sekä vahingonkorvausriskistä. Jälkimmäiseen liittyy niin sanottu syvien taskujen hypoteesi, jonka mukaan isojen tilintarkastustoimistojen katsotaan saavan herkemmin syytteen kuin pienet tilintarkastustoimistot, koska isoilla tilintarkastustoimistoilla on enemmän varoja maksaa epäonnistuneesta tilintarkastuksesta (Palmrose 1988; Khurana & Raman 2004; Krishnan ym. 2017). Vaikka Suomessa on matala tilintarkastusriski, jolloin tilintarkastajia koskevat vahingonkorvausvaatimukset ovat epätodennäköisiä (Niemi ym. 2018), uskomme, että isot tilintarkastustoimistot suojelevat mainettaan, sillä heillä on enemmän menetettävää, jos tulee epäonnistumisia tilintarkastuksessa (Palmrose 1988; Khurana & Raman 2004; Krishnan ym. 2017). Toisaalta suuren

tilintarkastustoimiston parempi maksukyky vahingonkorvaustilanteessa vaikuttaa suotuisasti suurten tilintarkastustoimistojen kysyntään tilintarkastajaa valittaessa (Krishnan ym. 2017).

Suuret tilintarkastustoimistot pystynevät pienentämään yliarvostettuihin omaisuuseriin liittyvää vahingonkorvausriskiään edellyttämällä tilintarkastusasiakkailtaan ei-ehdollista konservatismia. Raportoinnin laadun kannalta ei-ehdollinen konservatismi on ongelmallinen, koska jo kertaalleen kuluksi kirjattua menoa ei voi enää kirjata uudelleen kuluksi tuloslaskelmassa silloin, kun kyseisen menon todellinen taloudellinen arvonalentuminen tapahtuu. Varmistamalla tilinpäätöksen ei-ehdollisen konservatismin mukaisen tulkinnan, tilintarkastajat pienentävät riskiään tulla syytetyiksi virheellisestä tai ylioptimisesta informaatiosta.

Cano-Rodríguez (2010) toteaakin ei-ehdollisen konservatismin johtavan heikompaan tilinpäätösinformaation laatuun, koska ei-ehdollisessa konservatismissa hyväksytään kulukirjaukset ennen menon taloudellista arvonalentumista. Aiemmassa kirjallisuudessa tilintarkastajien on raportoitu varmistuneen, ettei taseen nettokäyttöpääoma ylitä sen jälleenhankintahintaa (Lu & Sapra 2009) ja kannustaneen ei-ehdolliseen konservatismiin pienentääkseen maine- ja vahingonkorvausriskiään (Cano-Rodríguez, 2010). Tilintarkastajien suuntautuminen (ehdolliseen tai ei-ehdolliseen) konservatiiviseen tilinpäätösraportointiin parantaa tilintarkastuksen laatua (esim. Watts 2003 ym. 2016).

Louis (2005) poikkeaa valtavirran mukaisista tutkimuksista, jotka löytävät positiivisen yhteyden tilintarkastusyhteisön koon ja tilintarkastusasiakkaan raportoinnin laadun välille. Louis (2005) argumentoi tutkimuksessaan, että suuret tilintarkastusyhteisöt käyttävät parhaita tilintarkastusresurssejaan suurimpien (pörssilistattujen) asiakkaidensa tilintarkastuksessa ja lähettävät aloittelevat tilintarkastajat keräämään kokemusta pienempien tilintarkastusasiakkaidensa tilintarkastukseen. Louisin (2005) mukaan tämä voi johtaa siihen, että pienet tilintarkastusasiakkaat saavat pieniltä tilintarkastusyhteisöiltä laadukkaampaa ja parempaa tilintarkastuspalvelua. Edellä esitettyjen argumenttien perusteella muodostetaan toinen hypoteesi (jonka suuntaa ei ennusteta), joka koskee tilintarkastuksen laadun ja ehdollisen konservatismin välistä yhteyttä:

H2: Tilintarkastuksen laadulla on yhteys ehdolliseen konservatismiin

Yritysten tuloksen ohjaamista koskevat raportointikannustimet liittyvät pääsääntöisesti verojen minimoimiseen, osinkoihin tai tarpeeseen esittää poikkeava taloudellinen tulos (Ball & Shivakumar 2005; Ball ym. 2008). Yksityisillä yrityksillä (erityisesti pk-yritykset) on vähemmän raportointiin liittyviä kannustimia (ks. esim. Burgstahler ym. 2006). Ojala ym. (2016) esittää lisäksi, että suomalaisten ei-pörssilistautuneiden yhtiöiden omistajajohtajat pitävät tärkeänä verottajan luottamusta yhtiöidensä rapor-

tointiin ja ovat siksi valmiita käyttämään tilintarkastusta tilanteessa, jossa tilintarkastus on vapaaehtoinen.

Konservatiivisen raportoinnin ja verokannustimien välistä yhteyttä on aikaisemmin tutkittu muilla kuin suomalaisilla aineistoilla (ks. esim. Watts 2003; Kim & Jung 2007; Qiang 2007). Koska kirjanpidon ja verotuksen yhteys on Suomessa kiinteä, yrityksillä on kannustin minimoida kirjanpidon tulos verojen pienentämiseksi. Edellisestä johtuen uskomme, että verovelvolliset yhtiöt käyttävät raportoinnissaan sekä ehdollista että ei-ehdollista konservatismia. Kolmas hypoteesi, jonka suuntaa ei ennusteta, kuuluu seuraavasti:

H3: Verokannustimilla on yhteys ehdolliseen konservatismiin

Tutkimusaineisto ja käytettävät tilastolliset mallit

Tutkimusaineisto

Tutkimuksen empiirisenä aineistona käytetään suomalaisten yhtiöiden vuoden 2021 tilinpäätös- ja tilintarkastajatietoja Amadeus-tietokannasta. Ehdollisen konservatismin laskemiseksi tietokannasta poimittiin lisäksi yhtiöiden nettokäyttöpääomaa koskevat tiedot myös vuodelta 2020. Aineisto rajattiin koskemaan EU:n määritelmän mukaisia pk-yrityksiä. Tällöin liikevaihto saa olla enintään 50 miljoonaa euroa, taseen loppusumma enintään 43 miljoonaa euroa ja henkilöstön lukumäärä saa olla enintään 250 (Tilastokeskus, 2022). EU:n määritelmän mukaisen kokoluokan valinta helpottanee tämän tutkimuksen tulosten myöhempää vertailua tulevaisuudessa toteutettaviin kansainvälisiin ehdollista konservatismia koskeviin tutkimuksiin. Tämän tutkimuksen aineistosta poistettiin kaikkein pienimmät yhtiöt, joilla ei ole tilintarkastusvelvollisuutta. Näillä yhtiöillä on täyttynyt enintään yksi seuraavista rajoista (sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella): 1) taseen loppusumma ylittää 100 000 euroa, 2) liikevaihto tai sitä vastaava tuotto ylittää 200 000 euroa, ja 3) henkilöstön lukumäärä keskimäärin yli kolme henkilöä (Tilintarkastuslaki). Näillä rajauksilla alustavaksi otoskooksi muodostui 71 275 yritystä. Otoksesta poistettiin lisäksi yritykset, joilta puuttui empiirisissä testeissä tarvittavia tietoja. Lopullisessa otoksessa on edellisten jälkeen 46 001 havaintoa.

Muuttujat

Analyyseissä käytetyt muuttujat on kuvattu taulukossa 1. Tutkimuksen keskeinen muuttuja on *JAKSOTUSERÄT*, joka on laskettu käyttöpääoman muutoksesta ja poistoista. Nettokäyttöpääoman muutos saatiin, kun vähennettiin 2021 nettokäyttöpääomasta vuoden 2020 nettokäyttöpääoma. Nettokäyttöpääomaan sisällytettiin positiivisina erinä: varasto, myyntisaamiset, muut lyhytaikaiset saamiset. Sitä vähentämään huomioitiin ostovelat ja muut lyhytaikaiset velat. Poistoihin sisällytettiin myös arvonalennukset. *JAKSOTUSERÄT* ja kaikki muut jatkuvat muuttujat skaalattiin taseen loppusummalla, jotta analyysissä oli mahdollista vertailla toisiinsa eri kokoisia yhtiöitä.

Taulukko 1. Muuttujamäärittelyt

Nimi	Selite
JAKSOTUSERÄT	Tilikauden jaksotuserät / Taseen loppusumma1)
BIG4	Binäärimuuttuja: 0, jos yrityksen tilintarkastaja ei ole BIG4 ja 1, jos yrityksen tilintarkastaja on BIG tarkastaja
VEROTAPPIO	Binäärimuuttuja: =0, jos yrityksellä ei ole verotuksessa vähennettäviä tappioita ja =1muutoin.
CFO	Operatiivinen kassavirta/Taseen loppusumma
NEGCFO	Binäärimuuttuja: 0, jos CFO≥0; ja 1, jos CFO<0
VELKAANTUNEISUUS	Pitkäaikaiset velat / Taseen loppusumma
LNTASE	Luonnollinen logaritmi taseen loppusummasta
KASVU	Liikevaihdon suhteellinen muutos
SYKLI	Liiketoimintasykli = Liikevaihto/Taseen loppusumma

1) Jaksotuserät = ΔVarasto + ΔMyyntisaamiset + ΔMuut lyhytaikaiset saamiset – ΔOstovelat – ΔMuut lyhytaikaiset velat – Poistot ja arvonalennukset

Tutkimuksen selittävät hypoteesimuuttujat ovat tilintarkastuksen laatua mittaava *BIG4* ja verokannustinta mittaava *VEROTAPPIO*. *BIG4* muuttuja saa arvon 1, mikäli yhtiön tilintarkastaja kuuluu nk. Big4-yhtiöihin ja on 0 muutoin. *VEROTAPPIO* saa arvon 1, mikäli yhtiöllä on verotuksessa vähennettäviä tappioita (päättyneen tai sitä edeltävän tilikauden kirjanpidollinen tulos on negatiivinen, mahdolliset aiemmat verotappiot jätämme huomiotta) ja on 0 muutoin.

Ehdollisen konservatismin mallin keskeisiä muuttujia ovat operatiivinen kassavirta (*CFO*) sekä binäärimuuttuja negatiiviselle kassavirralle (*NEGCFO*). Malliin sisällytetään samat maakohtaiseen tutkimukseen soveltuvat kontrollimuuttujat kuin aiemmassa Peek ym. (2010) tutkimuksessa, jonka mallin valintaa seuraamme muutoinkin. Kontrollimuuttujiamme ovat yrityksen koko, velkaantuneisuus, kasvu ja liiketoimintasykli. Yrityksen koko (*LNTASE*) on luonnollinen logaritmi taseen loppusummasta, velkaantuneisuus (*VELKAANTUNEISUUS*) on pitkäaikaisten velkojen suhteellinen osuus taseen loppusummasta, kasvu (*KASVU*) on määritelty liikevaihdon suhteellise-

na muutoksena ja liiketoimintasykli (*SYKLI*) on määritelty liikevaihdon ja taseen loppusumman suhteena. Myös muissa ehdollista konservatismia käsittelevissä tutkimuksissa on käytetty saman tyyppisiä kontrollimuuttujia. Esimerkiksi Cano-Rodríguez (2010) käyttää kontrollimuuttujina kokoa, velkaantuneisuutta ja kasvua.

Menetelmät

Ennen hypoteesien testaamista teemme aineistomme muuttujille t-testit (binääristen) hypoteesimuuttujien suhteen. Taulukoissa 2 ja 3 on esitetty osa-aineistojen *BIG4* ja *ei-BIG4* (taulukko 2) sekä *VEROTAPPIO* ja ei-*VEROTAPPIO* (taulukko 3) keskiarvot ja keskiarvoerojen t-testit. Tämän jälkeen aineiston muuttujille on tehty korrelaatiomatriisi (taulukko 4). Hypoteesin testaamiseen on käytetty samankaltaista regressiomallia kuin Peek ym. (2010) tutkimuksessa. Malli pohjaa periaatteeltaan Basun (1997) ja Ball ja Shivakumarin (2005) ehdollisen konservatismin malleihin. Mallin ideana on testata omistajien tulevien odotusten oikea-aikaisuutta nykyisten kassavirtojen perustella. Tässä yksityisille yrityksille kehitellyssä mallissa omistajien odotuksia tarkastellaan tilinpäätöksen tuottaman informaation (jaksotuserien suhteellinen määrä) riippuvuutta hyvistä ja huonoista uutisista (positiiviset ja negatiiviset kassavirrat). Regressioyhtälö on esitetty kaavassa 1.

$$\begin{aligned} JAKSOTUSERÄT_t &= \beta_0 + \beta_1 CFO_t + \beta_2 NEGCFO_t + \beta_3 NEGCFO_t \times CFO_t \\ &+ \sum_{k=1}^{K} V \times (\beta_{0k} + \beta_{1k} CFO_t + \beta_{2k} NEGCFO_t + \beta_{3k} NEGCFO_t \times CFO_t) \end{aligned} \quad (1)$$

Tulokset

Keskiarvotestit

Taulukossa 2 on vertailtu osa-aineistojen (*Big4* ja *ei-Big4*) keskiarvoja. Taulukosta nähdään, että melkein kaikkien muuttujien keskiarvot poikkeavat toisistaan 99 % merkitsevyystasolla. Big4-asiakkaat ovat ei-Big4-asiakkaisiin verrattuna suurempia taseen loppusummaltaan, niillä on enemmän tappioita verotuksessa, ne ovat velkaantuneempia ja negatiivisen kassavirran osuus on niillä suurempi. Big4-asiakkailla on pienempi operatiivinen kassavirta, pienempi operatiivisen syklin mittarin arvo ja niillä on vähäisempi kasvu kuin ei-Big4-asiakkailla. Jaksotuserien määrässä ei ole merkitseviä eroja Big4- ja ei-Big4-asiakkaiden välillä.

Taulukko 2. Kuvailevat tunnusluvut BIG4 tarkastajan mukaan. T-testi keskiarvoeroille (n = 46 001)

	BIG4=0 (n=37981)		BIG4=1 (n=8020)			
	Keskiarvo	Keskihajonta	Keskiarvo	Keskihajonta	t	p
JAKSOTUSERÄT	-.034	.189	-.036	.174	.80	.429
CFO	.119	.155	.092	.162	13.90	<.001
NEGCFO	.131	.338	.173	.378	-10.50	<.001
VELKAANTUNEISUUS	.178	.178	.189	.255	-3.65	<.001
LNTASE	6.378	6.377	7.699	1.520	-85.20	<.001
KASVU	.180	.180	.136	.474	6.70	<.001
SYKLI	1.935	1.935	1.775	1.413	9.25	<.001
VEROTAPPIO	.291	.454	.320	.466	-5.05	<.001

Muuttujakuvaukset taulukossa 1

Taulukossa 3 on testeissä käytettyjen muuttujien keskiarvoja vertailtu sen mukaan, onko yrityksillä verotuksessa vähennettäviä tappioita. Verotappioita omaavat yhtiöt ovat pienempiä taseen loppusumman, jaksotuserien absoluuttisen arvon, syklisyyttä kuvaavan mittarin arvon ja kassavirran osalta verrattuna yhtiöihin, joilla ei ole verotappioita. Verotappioilla omaavilla yhtiöillä on enemmän negatiivista kassavirtaa ja ne ovat enemmän velkaantuneita. Kasvun osalta vertailuryhmien välillä ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja keskiarvoissa.

Taulukko 3. Kuvailevat tunnusluvut VEROTAPPION mukaan. T-testi keskiarvoeroille (n = 46 001)

	VEROTAPPIO=0 (n=32363)		VEROTAPPIO=1 (n=13638)			
	Keskiarvo	Keskihajonta	Keskiarvo	Keskihajonta	t	p
JAKSOTUSERÄT	-.003	.160	-.107	.223	56.15	<.001
CFO	.133	.145	.069	.172	41.50	<.001
NEGCFO	.090	.285	.252	.434	-47.20	<.001
VELKAANTUNEISUUS	.142	.201	.271	.284	-54.85	<.001
LNTASE	6.708	1.312	6.371	1.432	24.45	<.001
KASVU	.172	.489	.174	.662	-.30	.782
SYKLI	1.841	1.323	2.065	1.576	-15.70	<.001
BIG4	.169	.374	.188	.391	-5.05	<.001

Muuttujakuvaukset taulukossa 1

Korrelaatiot

Taulukossa 4 on esitetty tutkimuksessa käytettyjen muuttujien korrelaatiokertoimet. Jaksotuserillä ja operatiivisella kassavirralla on voimakas negatiivinen korrelaatio (-0,574). Tämä johtuu siitä, että jaksotuserät, erityisesti käyttöpääoman muutos, tasaa kassavirrassa tapahtuvia muutoksia (Dechow ym. 1994). Jaksotuserät korreloivat myös negatiivisen kassavirran (0,278), velkaantuneisuuden (-0,138), taseen loppusum-

man (0,084), kasvun (0,200), syklin (-0,046) ja verotappion (-0,253) kanssa. Big4 ja verotappion välinen korrelaatiokerroin on 0,023.

Taulukko 4. Korrelaatiomatriisi. Pearsonin korrelaatiokertoimet ja 95 % merkitsevyystasot. (n = 46 001)

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
(1) JAKSOTUSERÄT	1.000								
(2) CFO	-0.574*	1.000							
(3) NEGCFO	0.278*	-0.580*	1.000						
(4) VELKAANTUNEISUUS	-0.138*	-0.148*	0.167*	1.000					
(5) LNTASE	0.084*	-0.117*	0.024*	0.071*	1.000				
(6) KASVU	0.200*	-0.016*	0.046*	0.035*	0.016*	1.000			
(7) SYKLI	-0.046*	0.058*	0.007	-0.162*	-0.356*	0.119*	1.000		
(8) BIG4	-0.004	-0.065*	0.047*	0.017*	0.369*	-0.031*	-0.043*	1.000	
(9) VEROTAPPIO	-0.253*	-0.190*	0.215*	0.248*	-0.113*	0.001	0.073*	0.023*	1.000

** p<0.05,* Muuttujakuvaukset taulukossa 1

Regressioanalyysit

Taulukossa 5 on esitetty regressiomallin (1) tulokset koko aineistolle. Sarakkeessa 1 on esitetty perusmalli ilman kontrollimuuttujia ja sarakkeessa 2 kontrollimuuttujat on lisätty malliin. Taulukon 5 sarakkeesta 2 nähdään, että CFO:n kerroin (-0,687; p < 0,001) on negatiivinen ja interaktiomuuttujan *CFO×NEGCFO*:n kerroin (0,084; p < 0,001) on positiivinen ja tilastollisesti merkitsevä. Merkitsevä interaktiomuuttujan kerroin tarkoittaa, että kassavirran yhteys jaksotuseriin eroaa negatiivisen ja positiivisen kassavirran yrityksillä. Esimerkiksi sarakkeessa 2 kerroin (-0,687) tarkoittaa, että kassavirtojen ollessa positiivinen, kassavirran yhden yksikön kasvu lisää jaksotuserien määrää 0,687 yksiköllä (määritelmän mukaan jaksotuserät ovat keskimäärin negatiiviset ja harkinnanvaraisten erien lisääminen kasvattaa jaksotuserien itseisarvoa). Negatiivisen kassavirran yrityksillä vastaava kerroin on -0,603 (-0,687 + 0,084). Negatiivisen kassavirran yrityksillä kassavirran kasvun yhteys jaksotuseriin on siten pienempi. Nämä koko aineistolle tehtyjen testien kertoimet ovat odotetun mukaisia ja antavat empiiristä tukea hypoteesille H1, jonka mukaan pk-yrityksissä on havaittavissa ehdollista konservatismia.

Taulukko 5. OLS regressio koko aineistolle. Regressiokertoimet ja (p-arvot). Perusmalli ilman kontrollimuuttujia (sarake 1) ja malli kontrollimuuttujilla (sarake 2). (n = 46 001)

	(1) *JAKSOTUSERÄT*	(2) *JAKSOTUSERÄT*
CFO	-.746***	-.687***
	(<.001)	(<.001)
NEGCFO	-.044***	-.036***
	(<.001)	(<.001)
CFOxNEGCFO	.009***	.084***
	(<.001)	(<.001)
CFOxVELKAANTUNEISUUS		-.001**
		(.030)
CFOxNEGCFOxVELKAANTUNEISUUS		.000
		(.699)
CFOxLNTASE		-.009***
		(<.001)
CFOxNEGCFOxLNTASE		-.002
		(.573)
CFOxKASVU		.000**
		(.016)
CFOxNEGCFOxKASVU		.000**
		(.012)
CFOxSYKLI		.000*
		(.063)
CFOxNEGCFOxSYKLI		.000**
		(.014)
Vakio	.058***	.058***
	(<.001)	(<.001)
n	46001	46001
R2	.335	.338

Muuttujakuvaukset taulukossa 1
**** p<.01, ** p<.05, * p<.1*

Taulukossa 6 esitetään empiiriset tulokset koskien hypoteesia 2, jonka mukaan tilintarkastuksen laadulla on yhteys ehdolliseen konservatismiin. Muuttujien *CFO* ja *NEGCFO* kertoimet ovat samankaltaisia ei-Big4- ja Big4-ryhmissä. Positiivisen kassavirran yhteys jaksotuseriin on suurempi ei-Big4 yrityksillä (-0,708 vs. -0,580). Havaittu ero kertoimissa on tilastollisesti merkitsevä (Chi^2 = 9,51; p = 0,002). Interaktiomuuttujan *CFO×NEGCFO* regressiokerroin on itseisarvoltaan suurempi (0,175; p < 0,001) Big4-ryhmän yrityksillä kuin ei-Big4-ryhmässä (0,151; p < 0,001). Molemmissa ryhmissä kerroin on positiivinen. Interaktiomuuttujan regressiokerroin ei eroa merkitsevästi ryhmien välillä (Chi^2 = 0,03; p = 0,853), joten emme saa empiiristä tukea hypoteesille 2, jonka mukaan ehdollisen konservatismin ja tilintarkastuksen laadun välillä olisi yhteys.

Taulukko 6. PNS regressio BIG4 ja ei-BIG4 tarkastetuille yhtiöille. Chi2 testi kertoimien erolle. Regressiokertoimet ja (p-arvot). (n = 46 001)

	BIG4		Chi2
	EI	KYLLÄ	(p)
CFO	-.708***	-.580***	9.51***
	(<.001)	(<.001)	(.002)
NEGCFO	-.044***	-.016***	16.66
	(<.001)	(.003)	(<.001)
CFOxNEGCFO	.151***	.175***	0.03
	(<.001)	(<.001)	(.853)
CFOxVELKAANTUNEISUUS	-.001*	-.070***	
	(.053)	(<.001)	
CFOxNEGCFOxVELKAANTUNEISUUS	.000	.068***	
	(.260)	(<.001)	
CFOxLNTASE	-.008***	-.011***	
	(<.001)	(<.001)	
CFOxNEGCFOxLNTASE	-.020***	-.008*	
	(<.001)	(.094)	
CFOxKASVU	.000**	.003	
	(.022)	(.301)	
CFOxNEGCFOxKASVU	.000*	-.004	
	(.080)	(.184)	
CFOxSYKLI	.000	.000	
	(.113)	(.327)	
CFOxNEGCFOxSYKLI	-.001***	-.001	
	(<.001)	(.250)	
Vakio	.063***	.033***	
	(<.001)	(<.001)	
n	37981	8020	
R2	.339	.359	

Muuttujakuvaukset taulukossa 1
**** p<.01, ** p<.05, * p<.1*

Taulukossa 7 esitetään empiiriset tulokset koskien hypoteesia 3, jonka mukaan verokannustimen ja ehdollisen konservatismin välillä on yhteys. Molemmissa ryhmissä muuttujan *CFO* kertoimet (-0,648; p < 0,001; -0,823; p < 0,001) ovat negatiivisia ja tilastollisesti merkitseviä. Interaktiomuuttujan *CFO×NEGCFO* regressiokerroin on positiivinen ja merkitsevä (0,075; p < 0,001) verotappio -ryhmässä, mutta negatiivinen ja merkitsevä ei verotappioita omaavassa ryhmässä (-0,428; p < 0,001). Chi[2] testi edellisten kerrointen erolle (38,94; p <0,001) on merkitsevä 99 % merkitsevyystasolla. Näin ollen hypoteesin 3 mukaan odotettavalle erolle saadaan empiiristä tukea vertailuryhmien väliltä. Ei verotappioita omaavassa ryhmässä kassavirtojen ollessa negatiivinen, sen kasvu lisää voimakkaammin jaksotuserien määrää kuin positiivisen kassavirran

tapauksessa. Ehdollisen konservatismin näkökulmasta voidaan sanoa, ettei huonojen uutisten (negatiivisen kassavirran) yhteys raportointiin loivene, kun tarkastellaan pelkästään positiivista tulosta tekeviä yrityksiä.

Taulukko 7. OLS regressiot erikseen verotappio ja ei-verotappiota yhtiöille. Chi2 testi kertoimien erolle. Regressiokertoimet ja (p-arvot). (n = 46 001)

	VEROTAPPIO		Chi2
	EI	KYLLÄ	(p)
CFO	-.648***	-.823***	19.02***
	(<.001)	(<.001)	(<.001)
NEGCFO	.003	-.045***	70.35***
	(.278)	(<.001)	(<.001)
CFOxNEGCFO	-.428***	.075***	38.94***
	(<.001)	(<.001)	(<.001)
CFOxVELKAANTUNEISUUS	-.304***	.000	
	(<.001)	(.191)	
CFOxNEGCFOxVELKAANTUNEISUUS	.460***	.000	
	(<.001)	(.873)	
CFOxLNTASE	-.014***	-.003*	
	(<.001)	(.083)	
CFOxNEGCFOxLNTASE	.032***	-.008**	
	(<.001)	(.045)	
CFOxKASVU	.000**	.001**	
	(.038)	(.027)	
CFOxNEGCFOxKASVU	-.001	-.001**	
	(.215)	(.014)	
CFOxSYKLI	.009***	.000	
	(<.001)	(.684)	
CFOxNEGCFOxSYKLI	.024***	.000	
	(<.001)	(.581)	
Vakio	.098***	-.037***	
	(<.001)	(<.001)	
n	32363	13638	
R2	.525	.343	

Muuttujakuvaukset taulukossa 1
*** p<.01, ** p<.05, * p<.1*

Pohdinta ja päätelmät

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella suomalaisten ei-pörssilistautuneiden osakeyhtiöiden raportoinnin laatua mittaavaa niin sanottua ehdollista konservatismia. Tässä suomalaisten pienten ja keskisuurten osakeyhtiöiden ehdollista konservatismia käsitelleessä tutkimuksessa on lähtökohtana, että ehdollinen konservatismi soveltuu raportoinnin laadun mittaamiseen otoksessa, jonka muodostavat suomalaiset pk-yritykset. Tutkimuksessa hyödynsimme Ball & Shivakumarin (2005) ehdollisen konservatismin operationalisointia pk-yritysten tarkastelussa.

Tutkimuksen ensimmäinen hypoteesi, jonka mukaisesti tarkastelimme raportoinnin hyvää laatua mittaavaa ehdollista konservatismia pk-yrityksissä, sai tukea empiirisissä testeissä. Tulos tukee myös aikaisempaa tutkimusta siinä, että keskittynyt omistusrakenne, joka on tyypillistä pk-yrityksissä, vaikuttaa raportoinnin laatuun (kts. esim. Boubakri ym. 2005; Beuselinck & Manigart 2007).

Tutkimuksen toisen hypoteesin mukaisesti tarkastelimme tilintarkastuksen laadun ja konservatismin välistä yhteyttä pk-yrityksissä. Tutkimustuloksemme osoittavat, että suurten ja pienten tilintarkastusyhteisöjen välillä ei näytä olevan eroa tilintarkastuksen laadun ja konservatismin välillä pk-yrityksissä. Tämä havainto on yhteneväinen aikaisemman kirjallisuuden suhteen siinä, että pienet tilintarkastusasiakkaat saavat pieniltä tilintarkastusyhteisöiltä laadukasta tilintarkastuspalvelua (Louis 2005).

Tutkimuksen kolmas hypoteesi tarkasteli verokannustimen yhteyttä ehdolliseen konservatismiin. Tutkimustuloksissamme näkyy ehdollinen konservatismi niissä yrityksissä, joilla on verotuksellisia tappiota. Sen sijaan se ei näy yrityksissä, joilla ei ole verotuksen tappioita. Vaihtoehtoinen tulkinta sille, että verotuksen tappiot vaikuttavat ehdolliseen konservatismiin liittyy yrityksen kannattavuuden ja ehdollisen konservatismin mahdolliseen yhteyteen. Tappiollinen toiminta itsessään on omiaan synnyttämään omaisuuserien kulukirjauksia, koska määritelmällisesti omaisuuserät voivat olla merkittynä taseeseen ainoastaan silloin, jos niihin liittyy odotuksia positiivisista tulevaisuuden kassavirroista. Tällaisten positiivisten kassavirtojen puuttumisen tulisi synnyttää ehdollisen konservatismin mukainen kulukirjaus. Näin ollen yrityksen toiminnan tappiollisuus sellaisenaan voisi aiheuttaa tilanteen, jossa menojen kuluksi kirjaaminen nopeutuu suhteessa tuottojen kirjaamiseen tuloslaskelmaan aiheuttaen konservatiivista raportointia.

Tutkimuksen tulokset tuottavat uutta tietoa suomalaisten pk-yritysten verokannustimien, tilintarkastuksen ja ehdollisen konservatismin välisistä yhteyksistä. Se myös nostaa esiin uusia kysymyksiä. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että ehdollista konservatismia esiintyy suomalaisissa pk-yrityksissä ja verokannustimilla on vaikutusta sen esiintymiseen. Tilintarkastuksen laadun vaikutuksesta eh-

dollisen konservatismin esiintymiseen pk-yrityksissä ei saada empiiristä tukea, mikä mielestämme voi johtua siitä, että tilintarkastuksen laatua ei voitane yksiselitteisesti mitata tilintarkastustoimiston koolla.

Jatkotutkimuksissa olisi syytä pyrkiä analysoimaan tarkemmin liiketoiminnan tappiollisuuden ja ehdollisen konservatismin yhteyttä. Tässä tutkimuksessa hyödynnetyt raportoinnin laadun havaitsemiseen käytetyt ehdolliseen konservatismiin liittyvät testit ovat tutkimuskirjallisuudessa yleisesti hyväksyttyjä ja niitä pidetään luotettavina raportoinnin laatua kuvaavina testeinä. Kuitenkin on tärkeää huomata, että raportoinnin laatua voidaan testata myös muilla tavoin (Scott 2015). Siksi jatkotutkimuksissa olisi paikallaan käyttää muitakin raportoinnin laadun mittareita.

Lähteet

Ahmed, A. S. & Duellman, S. 2007. Accounting Conservatism and Board of Director Characteristics: An Empirical Analysis, *Journal of Accounting and Economics*, 43(2-3), 411–437.

Ahmed, A. S., & Duellman, S. 2013. Managerial Overconfidence and Accounting Conservatism, *Journal of Accounting Research*, 51(1), 1–30

Andries, K., Cools, M. & van Uytbergen, S. 2016. To Shift or Not To Shift? Inter-temporal Income Shifting as a Response to the Risk Capital Allowance Introduction in Belgium, *European Accounting Review*, 26(3), 531–559.

Ball, R. & Shivakumar, L. 2005. Earnings quality in UK private firms: comparative loss recognition timeliness, *Journal of Accounting and Economics*, 39(1), 83–128.

Ball, R., Kothari, S. P. & Robin, A. 2000. The Effect of International Institutional Factors on Properties of Accounting Earnings, *Journal of Accounting & Economics*, 29, 1–51.

Ball, R., Robin, A. & Sadka, G. 2008. Is financial reporting shaped by equity markets or by debt markets? An international study of timeliness and conservatism, *Review of Accounting Studies*, 13(2/3), 168–205.

Basu, S. 1997. The conservatism principle and asymmetric timeliness of earnings, *Journal of Accounting and Economics*, 24(1), 3–37.

Beaver, W. H., & Ryan, S. G. 2005. Conditional and unconditional conservatism: Concepts and modeling, *Review of accounting studies*, 10(2), 269–309.

Beuselinck, C., & Manigart, S. 2007. Financial reporting quality in private equity backed companies: The impact of ownership concentration. *Small Business Economics*, 29, 261–274.

Bona-Sanchez, C., J. Perez-Aleman, & D. J. Santana-Martin. 2011. Ultimate Owner-ship and Earnings Conservatism, *European Accounting Review*, 20(1), 57–80.

Bornemann, T. 2018. Tax avoidance and accounting conservatism. *Wu International Taxation Research Paper Series*, (2018-04).

Boubakri, N., Cosset, J.C., & Guedhami, O. 2005. Postprivatization corporate governance: The role of ownership structure and investor protection, *Journal of Financial Economics*, 76(2), 369–399.

Burgstahler, D. C., Hail, L., & Leuz, C. 2006. The importance of reporting incentives: Earnings management in European private and public firms, *The accounting review*, 81(5), 983–1016.

Cano-Rodríguez, M. 2010. Big auditors, private firms and accounting conservatism: Spanish evidence. *European Accounting Review*, 19(1), 131–159.

DeAngelo, L. E. 1981. Auditor size and audit quality. *Journal of accounting and economics*, 3(3), 183–199.

Dechow, P. M. 1994. Accounting earnings and cash flows as measures of firm performance: The role of accounting accruals. *Journal of accounting and economics*, 18(1), 3–42.

Dietrich, J. R., Muller, K. A., & Riedl, E. J. 2007. Asymmetric timeliness tests of ac-counting conservatism. *Review of Accounting Studies*, 12(1), 95–124.

Elshafie, E. 2022. The impact of reducing reporting requirements on audit quality, auditor effort and auditor conservatism. *Accounting Research Journal*, (ahead-of-print).

Huizinga, H., & Laeven, L. 2008. International Profit Shifting within Multinationals: A Multi-Country Perspective, *Journal of Public Economics*, 92(5-6), 1164–1182.

Khurana, I., & Raman, K. 2004. Litigation risk and the financial reporting credibility of Big 4 versus non-Big 4 audits: Evidence from Anglo-American countries. *The Accounting Review*, 19(2), 473–495.

Kim, B., & Jung, K. 2007. The influence of tax costs on accounting conservatism. *KAIST College of Business Working Paper Series*, (2007-006).

Klassen, K. J., & S. K. Laplante. 2012. Are US Multinational Corporations Becoming More Aggressive Income Shifters? *Journal of Accounting Research*, 50(5), 1245–1285.

Knechel, W. R., Krishnan, G. V., Pevzner, M., Shefchik, L. B., & Velury, U. K. 2013. Audit quality: Insights from the academic literature. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 32(Supplement 1), 385–421.

Kravet, T. D. 2014. Accounting Conservatism and Managerial Risk-Taking: Corporate Acquisitions, *Journal of Accounting and Economics*, 57(2-3), 218–240.

Krishnan, G. V., Ma, M. S., & Yan, W. 2017. Do auditors with a deep pocket provide a high-quality audit? https://www.uts.edu.au/sites/default/files/Gopal%20Krishnan_2016%20Summer%20Conference.pdf

LaFond, R., ja R. L. Watts. 2008. The information role of conservatism. *The Accounting Review*, 83(2), 447–478.

Lara, J. M. G., B. G. Osma, & F. Penalva. 2014. Information Consequences of Accounting Conservatism, *European Accounting Review*, 23(2), 173–198.

Liao, P. C., & Radhakrishnan, S. 2016. The effects of the auditor's insurance role on re-porting conservatism and audit quality. *The Accounting Review*, 91(2), 587–602.

Lin, K., L. F. Mills, & F. Zhang. 2013. Public versus Private Firm Responses to the Tax Rate Reduction in China, *Journal of the American Taxation Association*, 63(1), 137–163.

Louis, H. 2005. Acquirers' abnormal returns and the non-Big 4 auditor clientele effect. *Journal of accounting and economics*, 40(1-3), 75–99.

Lu, T., & Sapra, H. 2009. Auditor conservatism and investment efficiency. *The Accounting Review*, 84(6), 1933–1958.

Mohammed, N. H., Ku Ismail, K. N. I., & Amran, N. A. 2019. Audit quality and accounting conservatism. *Journal of Accounting, Finance and Auditing Studies*, 5(2), 1–23.

Niemi, L., Knechel, W. R., Ojala, H., & Collis, J. (2018). Responsiveness of auditors to the audit risk standards: Unique evidence from Big 4 audit firms. *Accounting in Europe*, 15(1), 33-54.

Ojala, H. Malo, P. & Penttinen, E. 2023. Private firms' tax aggressiveness and lightweight pre-tax-audit interventions by the tax administration. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, Forthcoming.

Ojala, H. T., Kinnunen, J., Niemi, L., Troberg, P., & Collis, J. 2020. What turns the taxman on? Tax aggressiveness, financial statement audits and tax return adjustments in small private companies. *International Journal of Accounting*, 55(03), 2050011.

Ojala, H., Collis, J., Kinnunen, J., Niemi, L., & Troberg, P. 2016. The demand for voluntary audit in micro-companies: Evidence from Finland. *International Journal of Auditing*, 20(3), 267–277.

Palmrose, Z. V. 1988. An analysis of auditor litigation and audit service quality. *The Accounting Review*, 63(1), 55–73.

Peek, E., Cuijpers, R., & Buijink, W. 2010. Creditors' and shareholders' reporting demands in public versus private firms: Evidence from Europe. *Contemporary Accounting Research*, 27(1), 49–91.

Qiang, X. 2007. The effects of contracting, litigation, regulation, and tax costs on conditional and unconditional conservatism: Cross-sectional evidence at the firm level. *The Accounting Review*, 82(3), 759–796.

Ryan, S. G., & Zarowin, P. A. 2003. Why has the contemporaneous linear returns-earnings relation declined? *The Accounting Review*, 78(2), 523–553.

Scott, W. R. 2015. Financial accounting theory (seventh edition). Pearson.

Tilastokeskus. 2022. Tiedot haettu internet-linkin kautta https://www.stat.fi/meta/kas/pk_yritys.html, 2.10.2022.

Watts, R. L. 2003. Conservatism in accounting part I: Explanations and implications. *Accounting Horizons*, 17, 207–221.

Internetlähteet

Tilastokeskus (https://www.stat.fi/meta/kas/pk_yritys.html).

Tilintarkastuslaki 1141/2015

6
Tilintarkastus tarvitsee tarkoituksenmukaiset tilintarkastusstandardit

Riitta Laine ja Jarkko Raitio

Artikkelin tarkoituksena on kuvata, miksi kansainväliset tilintarkastusstandardit (ISA-standardit) ovat tärkeitä tilintarkastuksen laadulle ja yhtenäisyydelle, ja miksi ne ovat haastavia soveltaa erityisesti pienten yhteisöjen tilintarkastuksessa. Lisäksi artikkelissa kuvataan, miten ISA-standardeja sovelletaan ja noudatetaan Suomessa, sekä arvioidaan IAASB:n vuonna 2021 julkaiseman ISA for LCE -standardin luonnoksen perusteella, helpottaisiko uusi standardi pienten ja yksinkertaisten yhteisöjen tilintarkastuksen standardeihin liittyvissä haasteissa.

Avainsanat: *standardit, ISA, pienyhteisöt*

Laine, R. & Raitio, J. (2023). Tilintarkastus tarvitsee tarkoituksenmukaiset tilintarkastusstandardit. Teoksessa Janne Ruohonen, Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta & Elisa Veikkola (toim.), *Tilintarkastus ja evaluaatio: Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu*. Tampere: Tampere University Press, 99–117. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-046-5

Johdanto

Artikkelin tarkoituksena on kuvata, miksi kansainväliset tilintarkastusstandardit (ISA-standardit, *International Standards on Auditing*) ovat tärkeitä tilintarkastuksen laadulle ja yhtenäisyydelle, ja miksi ne ovat haastavia soveltaa erityisesti pienten yhteisöjen tilintarkastuksessa. Lisäksi artikkelissa kuvataan, miten ISA-standardeja sovelletaan ja noudatetaan Suomessa, sekä arvioidaan IAASB:n (*International Auditing and Assurance Standards Board*) vuonna 2021 julkaiseman *ISA for LCE* -standardin (*Less Complex Entities*) luonnoksen perusteella, helpottaisiko uusi standardi pienten ja yksinkertaisten yhteisöjen tilintarkastuksen standardeihin liittyvissä haasteissa.

Aihe on ajankohtainen ja tärkeä, sillä yksinkertaisten yhteisöjen tilintarkastukseen ei ole aiemmin ollut niiden tarpeisiin rakennettua omaa kansainvälistä tilintarkastusstandardia, ja nyt sellainen on rakenteilla. Suuri osa suomalaisista tilintarkastuksista voitaisiin arviomme mukaan suorittaa soveltaen uutta *ISA for LCE* -standardia. Lopullisen standardin arvioidaan olevan valmis joulukuussa 2023.

Tilintarkastus tarvitsee standardeja

Tilintarkastuksen tehtävä on lisätä yleistä luottamusta yhteisöjen ja säätiöiden tilinpäätösraportointia kohtaan.[1] Tilintarkastuksen arvo syntyy siitä, että tilintarkastettu tilinpäätös on luotettavampi kuin tilintarkastamaton tilinpäätös. Laaja tilintarkastusvelvollisuus lisää yleistä luottamusta tilinpäätöksiä ja niiden laatijoita kohtaan, mikä vähentää muiden toimijoiden tarvetta transaktiokustannusten pienentämiseen.

Tilintarkastukseen kuuluu, että tilintarkastaja tarkastaa yhteisön tai säätiön kirjanpidon, tilinpäätöksen ja hallinnon (tilintarkastuslaki 18.9.2015/1141, TTL 3:1)[2]. Tarkastuksen perusteella hän antaa tilintarkastuskertomuksen, jonka antaakseen hänen tulee hankkia riittävästi tilintarkastusevidenssiä. Yhteiskunnallisen luottamuksen kannalta on tärkeää, että tilintarkastus on laadukasta, riittävän yhtenäistä ja selkeiden yhteisten pelisääntöjen mukaan suoritettua. Suomessa tilintarkastuksen pelisääntöihin kuuluu, että se tehdään hyvää tilintarkastustapaa noudattaen (TTL 4:3.1).

Tilintarkastuslainsäädäntö ohjaa tilintarkastuksen tekemistä hyvin vähän. Tarkempi viitekehys ja ohjeistus tilintarkastukseen saadaankin kansainvälisistä tilintarkastusstandardeista, joiden soveltaminen on keskeinen osa hyvän tilintarkastustavan mukaista tilintarkastusta (Suomen Tilintarkastajat). Läpinäkyvästi laaditut, yleisesti

---

1 Ks. laajemmin tilintarkastuksen roolista ja merkityksestä esim. Ittonen K. 2010.

2 Hallinnon tarkastus kuuluu erityisesti suomalaiseen tilintarkastukseen. Ks. hallinnon tarkastuksesta esim. Työ- ja elinkeinoministeriö 2018; Ruohonen J. 2020; Suomen Tilintarkastajat ry 2021

hyväksytyt, laadukkaat ja tarkoituksenmukaiset tilintarkastusstandardit edistävät tilintarkastuksen laatua ja sitä kautta myös tilinpäätösraportoinnin laatua ja luotettavuutta. Standardien tarkoituksena on myös tehdä tilintarkastuksesta uskottavaa tilinpäätöksen käyttäjien ja muiden sidosryhmien silmissä, joilla ei itsellään ole mahdollisuutta arvioida tilintarkastuksen laatua. Tästä syystä tilintarkastuksen yhtenäistäminen ja ohjaaminen yleisesti hyväksytyillä ja tunnetuilla standardeilla on tärkeää. Standardit toimivat myös viitekehyksenä, jota vasten tilintarkastustyötä arvioidaan tilintarkastajien ulkoisessa laadunvalvonnassa. (Ks. esim. tilintarkastusdirektiivi 2014/56/EU johdanto-osa 13.)

Kansainväliset tilintarkastusstandardit

Kansainvälisillä tilintarkastusstandardeilla tarkoitetaan kansainvälisen tilintarkastajaliitto IFAC:in (*International Federation of Accountants*) yhteydessä itsenäisenä toimivan IAASB:n[3] (*International Auditing and Assurance Standards Board*) laatimia ISA-standardeja (*International Standards on Auditing*). IAASB palvelee yleistä etua laatimalla korkealaatuisia kansainvälisiä standardeja tilintarkastukseen, laadunhallintaan, muihin tilintarkastajan tekemiin tarkastuksiin ja palveluihin. IAASB seuraa standardeja laatiessaan tarkasti määriteltyä toimintatapaa (*due process*). Laatimisessa on mukana laaja joukko sidosryhmien edustajia myös tilintarkastusalan ulkopuolelta, mikä lisää standardien yleistä hyväksyttävyyttä ja sitoutumista[4]. (IAASBa)

ISA-standardit luovat tilintarkastukselle viitekehyksen, jonka tavoitteena on laadukas ja yhtenäinen tarkastus. Tilintarkastusstandardien tarkoituksena ei kuitenkaan ole tehdä kaikista tilintarkastuksista täysin samanlaisia. Ne ovat periaatelähtöisiä, mikä sekä sallii että edellyttää niiden soveltamista tilanteeseen sopivalla tavalla ammatillista harkintaa käyttäen. (IFAC 2012.) ISA-standardit on kirjoitettu tilintarkastajan suorittamaa tilinpäätöksen tarkastusta varten (ISA 200.2) ottamatta kantaa tilinpäätöksen laatijan yhteisömuotoon, kokoon tai sen toiminnan luonteeseen, laajuuteen tai monimutkaisuuteen. Yksi tilintarkastuksen ja ISA-standardien tärkeimmistä yleisistä periaatteista on kohtuullinen varmuus. Tilintarkastajan on hankittava kohtuullinen varmuus siitä, ettei tilinpäätöksessä ole väärinkäytöksestä tai virheestä johtu-

[3] IAASB:n *Terms of Reference 1.0*: "IFAC Board has established the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) to function as an independent standard-setting body under the auspices of IFAC and subject to the oversight of the Public Interest Oversight Board (PIOB)."

[4] IAASB *Terms of Reference 4.0:* "The IAASB has 18 members comprising practitioners and non-practitioners, of whom no more than nine shall be practitioners and no less than three shall be public members. A public member is an individual who satisfies the requirements of a non-practitioner and is also expected to reflect, and is seen to reflect, the wider public interest. Not all non-practitioners are therefore eligible to be public members. The three public members may be members of IFAC Member Bodies."

vaa olennaista virheellisyyttä, jotta hän voi antaa lausunnon siitä, että tilinpäätös on kaikilta olennaisilta osiltaan laadittu sovellettavan tilinpäätösnormiston mukaisesti. (ISA 200.11(a).) Kohtuullinen varmuustaso on korkea, mutta ei kuitenkaan ehdoton (ISA 200.13). ISA-standardit on laadittu sillä ajatuksella, että niitä noudattamalla ja niihin sisältyvät vaatimukset täyttämällä tilintarkastajan on mahdollista saavuttaa kohtuullinen varmuus (ISA 200.3). Jokainen tilintarkastus on kuitenkin erilainen, joten tilintarkastaja tarvitsee aina ammatillista harkintaa arvioidakseen, milloin kohtuullinen varmuus on hänen mielestään saavutettu.

Muita ISA-standardien tärkeitä periaatteita ovat muun muassa riskiperusteisuus ja olennaisuus. Tilintarkastajan pitää tunnistaa ja arvioida tilinpäätökseen liittyvät olennaisen virheellisyyden riskit, jotta hän voi suunnitella ja tehdä tilintarkastuksen asianmukaisesti (ISA 315.11 uudistettu 2019), sekä soveltaa olennaisuuden käsitettä asianmukaisesti tilintarkastusta suunnitellessaan ja suorittaessaan (ISA 320.8). Tilintarkastajan tulee myös suunnitella tilintarkastus siten, että se tulee suoritetuksi tehokkaasti (ISA 300.4). Sekä olennaisuuden soveltaminen että tarkastuksen suuntaaminen tunnistettuihin riskeihin tehostavat tilintarkastusta.

Standardien velvoittavuus Suomessa

Suomessa voimassa oleva lainsäädäntö ei suoraan velvoita tilintarkastajia ISA-standardien noudattamiseen. Tilintarkastuslain 3:3.1:ssä todetaan kansainvälisistä tilintarkastusstandardeista seuraavasti:

Sen lisäksi, mitä tässä laissa ja sen nojalla annetuissa säädöksissä säädetään, 1 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetussa tehtävässä on noudatettava tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisääteisestä tilintarkastuksesta, direktiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY muuttamisesta sekä neuvoston direktiivin 84/253/ETY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/43/EY 26 artiklassa tarkoitettuja, unionissa sovellettaviksi hyväksyttyjä tilintarkastusstandardeja (*kansainväliset tilintarkastusstandardit*).

Kyseinen säännös ei kuitenkaan ole voimassa, koska komissio ei ole hyväksynyt siinä tarkoitettuja kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja sovellettavaksi Euroopan unionissa (HE 70/2016: 27).[5] Vaikka ISA-standardit eivät ole suoraan velvoittavia, niin tilintarkastaja ei voi jättää niitä huomiotta, vaan ISA-standardeja

5 Tilintarkastusvalvonta on nostanut kysymyksen ISA-standardien hyväksymisestä EU:ssa esiin vuonna 2021 (PRH 2021). "*Auditing standards are not yet harmonized within the EU. Progress in quality could be driven by further integrating EU requirements in common standards. The EU Commission should take the necessary steps to be able to adopt the international auditing standards (ISA) in accordance with Art. 26 of the Audit Directive. The existing system creates ununiformity within EU. EU Commission should find the ways how to proceed towards adoption of the ISA-standards and other relevant international standards.*"

tulee soveltaa osana hyvää tilintarkastustapaa (HE 194/2006, 37; ks. kirjallisuudesta esim. Horsmanheimo, Kaisanlahti & Steiner 2017, 101; Ruohonen 2020, 75).

Suomen tilintarkastuslainsäädäntöä koskevan lainvalmisteluaineiston mukaan kansainväliset tilintarkastusalan standardit ovat keskeinen hyvän tilintarkastustavan lähde. Vanhan tilintarkastuslain (459/2007) perustelujen mukaan tilintarkastusstandardin noudattamista arvioidaan osana hyvää tilintarkastustapaa siihen saakka, kun kyseinen tilintarkastusstandardi on hyväksytty komitologiamenettelyn mukaisesti EU:ssa sovellettavaksi (HE 194/2006, 37). Kun tilintarkastuslakia (1141/2015) muutettiin vuonna 2016 (622/2016) EU:n tilintarkastusdirektiivin muutosdirektiivin (2014/56/EU) ja EU:n tilintarkastusasetuksen (537/2014) implementoimisen yhteydessä, lain perusteluissa todettiin edelleen, että kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja (ISA-standardit) arvioidaan Suomessa osana hyvää tilintarkastustapaa (HE 70/2016, 10). Tilintarkastuslakiin (TTL 3:3.2) otettiin myös nimenomainen säännös tilintarkastusstandardien soveltamisesta tarkoituksenmukaisessa laajuudessa pienyritysten tilintarkastuksissa. Perusteluiden mukaan säännös perustuu tilintarkastusdirektiivin 26 artiklan 5 kohtaan, jonka mukaan standardeja voidaan näissä tarkastuksissa soveltaa suhteutettuna kyseisten yritysten toiminnan laajuuteen ja monimutkaisuuteen. Tarkoituksena on, että tilintarkastusstandardeja voidaan myös sen jälkeen, kun ne on unionissa hyväksytty sovellettavaksi, soveltaa joustavasti ottaen huomioon pienyrityksen toiminnan laajuus ja monimutkaisuus. (HE 70/2016, 26)

Korkein hallinto-oikeus (KHO) otti ratkaisussaan (Muu päätös 583/2020) kannan, jonka mukaan ISA-standardien keskeisiä periaatteita tulee noudattaa osana hyvää tilintarkastustapaa, vaikka ISA-standardeja ei olekaan vielä hyväksytty EU:ssa. KHO:n mukaan:

Kansainvälisiä tilintarkastusstandardien eli ISA-standardien sisältämien keskeisten periaatteiden noudattamista on kuitenkin pidettävä osana tilintarkastuslaissa säädettyä hyvää tilintarkastustapaa. Koska kysymys ei kuitenkaan ole lakiin verrattavista suoraan sovellettavista oikeusohjeista, korkein hallinto-oikeus katsoo, että standardeille ei voida antaa sellaista asemaa, että tilintarkastuslaissa tarkoitettujen seuraamusten määrääminen voisi perustua yksinomaan näissä standardeissa esitettyjen yksityiskohtaisten vaatimusten noudattamisen arviointiin.

KHO toisin sanoen naulasi ISA-standardien keskeiset periaatteet osaksi hyvää tilintarkastustapaa[6].

Modernin tilintarkastuksen yksi kulmakivistä on tilintarkastukseen kohdistuva valvonta (ks. esim. tilintarkastusdirektiivi 2014/56/EU johdanto-osa 17). Jotta ulkoinen tilintarkastusvalvonta voi olla ennakoitavaa ja yhdenmukaista, sillä tulee olla vii-

[6] ISA-standardien soveltamiseen liittyvä korkeimman hallinto-oikeuden tulkinta keskeisistä periaatteista jättää kuitenkin tilaa tulkinnalle. Koska ISA-standardit eivät sisällä ´keskeiset periaatteet´ -nimisiä osioita, jää epäselväksi, mitä KHOn tarkoittamat ISA-standardien ´keskeiset periaatteet´ ovat. Katso myös Riistama 2021.

tekehys, johon tehtyjä tilintarkastuksia peilataan. Patentti- ja rekisterihallituksessa (PRH) sijaitseva tilintarkastusvalvonta (TTL 7:1) ja ratkaisutoiminnassaan itsenäinen tilintarkastuslautakunta (TTL 7:4) valvovat tilintarkastajia. Tilintarkastusvalvonta ja tilintarkastuslautakunta käyttävät ratkaisuissaan ISA-standardeja yhtenä hyvän tilintarkastustavan lähteenä (ks. esim. Ruohonen 2020, 75). Lakisääteisiä tilintarkastuksia tekevän tilintarkastajan kohdalla hyvän tilintarkastustavan mukainen toiminta tulee arvioitavaksi laaduntarkastuksissa. Laaduntarkastusten lisäksi hyvän tilintarkastustavan mukaisuuden arviointi voi tulla arvioitavaksi esimerkiksi tilintarkastuslautakunnassa käsiteltävissä tutkintatapauksissa tai tuomioistuimissa tilintarkastajan vahingonkorvausvastuuta arvioitaessa.

Suomen Tilintarkastajat ry:llä on käytännössä suuri merkitys ISA-standardien soveltamiselle Suomessa[7]. Suomen Tilintarkastajat ry on IFAC:n jäsenjärjestönä sitoutunut edistämään ISA-standardien levittämistä, ja se tekee tätä työtä muun muassa kääntämällä kansainväliset tilintarkastusalan standardit suomen kielelle sekä laatimalla tilintarkastuskertomusmallit ja muut mallit ja ohjeet kansainvälisten standardien pohjalta, huomioiden kuitenkin suomalaisen lainsäädännön vaatimukset, sekä kouluttamalla ja ohjeistamalla tilintarkastajia standardien soveltamisessa.

Standardeja sovelletaan tilintarkastuksessa

Suomessa siis noudatetaan kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja eli ISA-standardeja. ISA-standardeja sovelletaan tilintarkastuksessa asiakkaaseen ja olosuhteisiin sopivalla tavalla käyttäen ammatillista harkintaa. Asianmukainen soveltaminen edellyttää ISA-standardien ja asiakkaan tuntemusta sekä riittävää ammattitaitoa.

Tilintarkastajalla on oltava käsitys koko standardin tekstistä voidakseen ymmärtää sen tavoitteet ja soveltaakseen vaatimuksia asianmukaisesti (ISA 200.19). ISA-standardit koostuvat johdannosta, tavoitteista, määritelmistä ja vaatimuksista. ISA-standardin tavoite on tiiviisti ja yleisellä tasolla ilmaistu. Tavoitetta yksityiskohtaisemmissa vaatimuksissa käytetty sanamuoto on tyyliltään määräävä, kuten ”Tilintarkastajan on arvioitava…”. Jokaiseen ISA-standardiin liittyy myös soveltamista koskevaa ja muuta selittävää ohjeistusta. Soveltamisohjeistus on sanamuodoltaan ei-määräävää, kuten ”Tilintarkastaja saattaa katsoa tarpeelliseksi…”. (ISA 200.A60.)

Tilintarkastuksessa tulee noudattaa kaikkia kyseisen tilintarkastuksen kannalta relevantteja ISA-standardeja. Standardi on relevantti, kun se on voimassa ja siinä tarkoitetut olosuhteet vallitsevat. (ISA 200.18.) Tämä tarkoittaa esimerkiksi, että konsernitilinpäätöksen tilintarkastusta koskevaa standardia ei tarvitse noudattaa, jos

[7] Tilintarkastajarekisteriin merkityistä henkilötilintarkastajista yli 90 prosenttia on Suomen Tilintarkastajat ry:n jäseniä.

konsernitilinpäätöstä ei ole, tai että tiimin kommunikaatiota koskevia vaatimuksia ei tarvitse noudattaa, jos tilintarkastaja tekee tilintarkastuksen yksin.

Standardeissa on myös ehdollisia vaatimuksia, joita pitää noudattaa vain tilanteessa, jossa ehdot täyttyvät (ISA 200.22(b)). Tilintarkastaja voi poikkeuksellisissa olosuhteissa poiketa relevantista vaatimuksesta, jonka ehto täyttyy. Tällöin hänen pitää suorittaa vaihtoehtoisia toimenpiteitä saavuttaakseen standardin tavoitteen. (ISA 200.23.)

ISA-standardit on tarkoitettu niin suurten ja monimutkaisten kuin pienten ja yksinkertaistenkin yhteisöjen tilintarkastukseen. Standardien ja niiden sisältämien vaatimusten skaalaaminen (*scalability*) tai suhteellinen soveltaminen (*proportionate application*) tarkoittaa vaatimusten soveltamista tarkastettavan yhteisön kokoon, mutta myös sen monimutkaisuuteen sopivalla tavalla. Helpottaakseen soveltamista pienten ja yksinkertaisten yhteisöjen tilintarkastuksessa IAASB on sisällyttänyt standardien soveltamista koskevaan ja muuhun selittävään ohjeistukseen ”Erityisesti pienissä yhteisöissä huomioon otettavia seikkoja”. Tällaiset seikat on koottu ensisijaisesti ajatellen listaamattomia yhteisöjä. (ISA 200.A65b ja A66.) Tällaiset soveltamisohjeet eivät poista tilintarkastajalta velvollisuutta noudattaa vaatimuksia, mutta voivat auttaa soveltamaan niitä pienen yhteisön tilintarkastuksessa.

Viimeisimmissä standardiuudistuksissa ja niistä johtuvissa seurannaismuutoksissa muihin ISA-standardeihin ”Erityisesti pienissä yhteisöissä huomioon otettavat seikat” on korvattu “Skaalautuvuuteen liittyvillä seikoilla”. Painotus muutettiin yhteisön koosta sen monimutkaisuuteen. Skaalautuvuuteen liittyvät seikat havainnollistavat standardin vaatimusten soveltamista kaikkiin yhteisöihin riippumatta siitä, ovatko ne luonteeltaan ja olosuhteiltaan yksinkertaisempia vai monimutkaisempia. (ISA 200. A65a.) Vaikka yhteisön koko saattaa olla viite sen monimutkaisuudesta, jotkut pienet yhteisöt saattavat olla monimutkaisia ja suuret yksinkertaisia (ISA 315.9 uudistettu 2019), kun asiaa tarkastellaan tilintarkastuksen näkökulmasta.

IFAC on yhdessä SME-komiteansa (nykyään *SME Advisory Group*) laatinut oppaan *Guide to Using ISAs in the Audits of Small- and Medium-Sized Entities*, jonka ST-Akatemia Oy on julkaissut suomeksi nimellä *ISA-standardien soveltaminen pk-yhteisöjen tilintarkastuksessa*. Oppaan tarkoituksena on auttaa tilintarkastajia soveltamaan ISA-standardeja pk-yhteisöjen[8] tilintarkastuksessa. Se sisältää käytännönläheistä ohjeistusta ja esimerkkejä. Oppaan lukeminen ei yksin riitä, vaan tilintarkastajan on tunnettava ISA-standardit, joihin se perustuu. (ST-Akatemia 2018.)

Standardit jättävät paljon tilaa tilintarkastajan ammatilliselle harkinnalle ja ammattitaidolle. Runsaista vaatimuksista ja soveltamisohjeista huolimatta standardeissa

8 Tässä artikkelissa käytetään etuliitettä ”pk” tarkoittamaan pieniä ja keskisuuria yhteisöjä, tilintarkastusta tai tilintarkastajia, joiden asiakaskunta koostuu pk-yhteisöistä. Kansainvälisessä keskustelussa käytetään termiä SME tai SMP riippuen siitä, puhutaanko yhteisöistä (*Small- and Medium-Sized Entities*) vai tilintarkastajista (*Practitioners*). Pk-yhteisöihin saatetaan tässä artikkelissa lukea myös yksinkertaiset yhteisöt. Välillä ne mainitaan erikseen.

ei määrätä yksityiskohtaisesti siitä, miten kukin luku tai tieto tilinpäätöksessä pitäisi tarkastaa. Yksittäisten tarkastustoimenpiteiden luonne, ajoitus ja laajuus suunnitellaan jokaisessa tilintarkastuksessa erikseen huomioiden muun muassa tilintarkastajan tunnistamat riskit, olennaisuus ja olosuhteet. Mitä yksinkertaisempi asiakas ja liiketoiminta on kyseessä, sitä vähemmän tilinpäätökseen yleensä liittyy virheellisyyden riskejä. Alhainen riskitaso mahdollistaa korkeampien olennaisuusrajojen käyttämisen. Alhaiset riskit ja korkeammat olennaisuusrajat johtavat siihen, että tarkastus voi olla suppeampaa.

Koska kansainvälisten standardien noudattaminen ei ole Suomessa lain mukaan pakollista, vaan tapahtuu osana hyvää tilintarkastustapaa, tilintarkastajien suhtautuminen niitä kohtaan vaihtelee. Suomen Tilintarkastajat ry toteutti marras-joulukuussa 2019 jäsenkyselyn, jossa esitettiin väittämiä ISA-standardeihin liittyen. Yksi väitteistä oli, että ISA-standardeja pitää noudattaa osana hyvää tilintarkastustapaa. Vastaajista 73 prosenttia oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että ISA-standardeja pitää noudattaa osana hyvää tilintarkastustapaa. Vastaajista 24 prosenttia oli väitteestä täysin tai jokseenkin eri mieltä. (Suomen Tilintarkastajat 2019.)

ISA-standardien mukaan tilintarkastaja saa tilintarkastuskertomuksessa sanoa suorittaneensa tilintarkastuksen ISA-standardien mukaisesti vain, jos hän on noudattanut niitä kaikkia asianmukaisesti niin kuin IAASB on tarkoittanut (ISA 200.20).

Soveltaminen on haasteellista erityisesti pienten ja yksinkertaisten yhteisöjen tilintarkastuksessa

Vaikka ISA-standardit on pyritty laatimaan periaatelähtöisiksi ja niiden soveltuvuutta eri kokoisten ja eri muotoisten yhteisöjen tilintarkastukseen on edellä kuvatuilla tavoilla pyritty helpottamaan, on niiden soveltaminen erityisesti pienten ja yksinkertaisten yhteisöjen tilintarkastuksessa osoittautunut haasteelliseksi (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020, 18). Tämä johtuu muun muassa siitä, että ISA-standardit on laadittu suuryritysten tilintarkastuksen ja isojen tarkastustiimien lähtökohdista. Ne myös kehittyvät listayhtiöiden ja muiden yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen toimintaympäristön muuttuessa ja sääntelyn tiukentuessa yhä raskaammiksi ja monimutkaisemmiksi. Tämä on johtanut siihen, että standardeja on viime vuosien uudistuksissa skaalattu ennemminkin ylöspäin kuin alaspäin, ja niistä on paikka paikoin tullut jopa ylisäädeltyjä (*over-engineered*) yksinkertaisten yhteisöjen tilintarkastuksen näkökulmasta. Esimerkki tästä on vuonna 2019 uudistettu kirjanpidollisten arvioiden tarkastusta koskeva ISA 540 -standardi, joka uudistettiin rahoitusinstrumentteja koskevan uuden IFRS 9 -standardin vuoksi. Standardien kehittämiseen ja uusien standardien laatimiseen kohdistuu jatkossakin paineita erityisesti yleisen edun näkö-

kulmasta, kun markkinat muuttuvat ja valvontaympäristö tiukentuu. (Accountancy Europe 2018.)

Myös pk-sektorilla on suuri merkitys yhteiskunnassa. Valtaosa tilintarkastuksista globaalisti kohdistuu pienempiin yhteisöihin, ja pk-sektorin tilintarkastuksella on yleistä yhteiskunnallista luottamusta rakentava vaikutus. Pk-tilintarkastuksen sääntelyllä pitäisi luoda sille suotuisat olosuhteet toimia tehokkaasti, mutta samalla laadukkaasti ja standardeja noudattaen. (Accountancy Europe 2018).

Monen ISA-standardin vaatimuksen soveltaminen pieneen omistajayrittäjäyhtiöön, asunto-osakeyhtiöön tai *non-profit*-periaatteella toimivaan organisaatioon vaatii ylimääräistä soveltamistaitoa. Soveltamisesta tekee haasteellista muun muassa yksityiskohtaisten vaatimusten ja soveltamisohjeistuksen runsaus sekä hankalat ilmaisut ja lauserakenteet. Myös pienen ja yksinkertaisen yhteisön tilintarkastajan pitää tuntea koko standarditeksti ja osata soveltaa sitä asianmukaisesti voidakseen tehdä tehokkaan tilintarkastuksen. Hänen on muun muassa tunnettava yksityiskohtaisetkin standardien vaatimukset riskienarvioinnista siitä huolimatta, että pienen yhteisön riskiarviointi on yleensä yksinkertaista – riskit ovat helposti tunnistettavissa, vähäiset ja matalat, ja kohtuullisen varmuuden hankkimiseksi tarvittavat tilintarkastustoimenpiteet ovat usein yksinkertaisia. Pienemmissä tilintarkastuksissa ei ole mahdollista tai järkevää käyttää aikaa niin paljon, että kaikkien relevanttien standardien relevantit vaatimukset voitaisiin pilkulleen täyttää. Tilintarkastuksen pitäisi olla tehokasta, ja tilinpäätöksen käyttäjien siitä saama hyöty on suhteutettava hintaan. (Accountancy Europe 2018; Laine 2021a.)

Standardien sisältämien vaatimusten runsauden ja yksityiskohtaisuuden on huomattu johtavan toisinaan myös siihen, että tilintarkastaja keskittyy ennemminkin standardien noudattamisen varmistamiseen (*compliance-with-the-standards approach* tai *checklist approach*) kuin ammatillisen harkinnan käyttämiseen siten, että suorittaisi asianmukaiset toimenpiteet kyseisissä olosuhteissa kohtuullisen varmuuden saavuttamiseksi (IAASB 2019a).

Monessa maassa on ratkottu haasteita kansallisesti

ISA-standardit on otettu käyttöön 127 maassa, sisältäen muun muassa kaikki EU-maat (IFAC 2019b). Myös haasteet ISA-standardien soveltamisessa pk-tilintarkastukseen ovat kansainvälisiä. Haasteisiin on eri maissa vastattu muun muassa laatimalla kansallisia standardeja tai soveltamisohjeita pienten yhteisöjen tilintarkastukseen, siirtymällä tarkastustapoihin, jotka tuottavat alemman varmuuden kuin tilintarkastus (kuten yleisluonteinen tarkastus), tai nostamalla tilintarkastajan valitsemisvelvollisuuden lakisääteisiä rajoja. (Accountancy Europe 2018.)

Euroopan Tilintarkastajaliitto Accountancy Europe julkaisi huhtikuussa 2018 keskustelupaperin *Simplifying auditing standards for small or non-complex entities*, jossa se käsitteli pk-tilintarkastuksen haasteita ISA-standardeihin liittyen ja erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja haasteisiin. Paperin liitteenä julkaistiin selvitys siitä, miten haasteisiin on vastattu Accountancy Europen 31 jäsenmaassa. Kymmenessä jäsenmaassa oli annettu tai oltiin antamassa kansallista ohjeistusta standardien suhteellisesta soveltamisesta ja kymmenessä maassa oli laadittu soveltamista helpottavia työkaluja. Ranskassa ja Belgiassa pienimpien yhteisöjen tilintarkastukseen on laadittu oma standardinsa. Moni maa, kuten Tanska ja Ruotsi, on nostanut tilintarkastuksen lakisääteisiä rajoja 2000-luvulla. (Accountancy Europe 2018; Accountancy Europe 2021; IAASB 2019a.) Joissain maissa pienemmille yhteisöille on säädetty jostain muusta tarkastuksesta kuin tilintarkastuksesta. Esimerkiksi Tanskassa pienemmät yhteisöt voivat teettää tilintarkastuksen sijasta joko alemman varmuuden antavan yleisluonteisen tarkastuksen tai Tanskassa kehitetyn laajennetun yleisluonteisen tarkastuksen (Lau 2019.)

Pohjoismainen tilintarkastajaliitto *Nordiska Revisorsförbundet* (NRF) laati pienten yhteisöjen tilintarkastukseen oman standardin *Standard for Audit of Small Entities* (SASE), jota ei kuitenkaan otettu käyttöön. NRF:n SASE-hanke herätti laajaa kansainvälistä kiinnostusta ja sai myös IAASB:n pohtimaan pienen yhteisön tilintarkastuksen kehittämistarpeita (Sviili 2016).

Suomessa standardien soveltamista pyrittiin tilintarkastuslain muutoksen yhteydessä helpottamaan sallimalla soveltaminen tarkoituksenmukaisessa laajuudessa (TTL 3:3.2). Suomen Tilintarkastajat ry on laatinut jäsentensä käyttöön tilintarkastuksen työkirjan, STanssin. STanssissa on huomioitu ne ISA-standardien vaatimukset ja asiat, jotka sen laatijat katsovat keskeisimmiksi hyvän tilintarkastustavan noudattamisen näkökulmasta.

Soveltamishaasteisiin tarvitaan kansainvälinen ratkaisu

Edellä mainitut moninaiset kansalliset ratkaisut pk-tilintarkastuksen suhteen kertovat siitä, että ISA-standardit eivät sovellu hyvin pienten yhteisöjen tilintarkastukseen. Vaikka kansallinen ohjeistus helpottaa tilannetta näissä maissa, poikkeaminen yhteisistä kansainvälisistä standardeista vähentää tilintarkastuksen kansainvälistä vertailukelpoisuutta ja saattaa vääristää kilpailua ja heikentää yhteisten standardien merkitystä ja sitä kautta vähentää sidosryhmien luottamusta tilintarkastukseen. (IFAC 2012.)

Luottamuksen ja yhtenäisyyden säilyttämiseksi pienten ja yksinkertaisten yhteisöjen tilintarkastuksen haasteisiin tarvitaan globaali ratkaisu. Ratkaisun tulisi säilyttää tilintarkastus relevanttina ja korkean varmuuden tuottavana palveluna myös tällais-

ten yhteisöjen näkökulmasta, ja täten säilyttää sidosryhmien luottamus myös pk-tilintarkastuksen laatua ja sitä kautta pk-yhtiöiden tilinpäätösten oikeellisuutta kohtaan. Alemman varmuuden tuottaville tarkastuksille on jo omat standardinsa, kuten ISRE 2400 yleisluonteiselle tarkastukselle[9], jolla saavutettava varmuus on rajoitettu.

KHT-tilintarkastaja Kari W. Saari esitti vuonna 2014, että tilintarkastuksen toimenpiteet pitäisi ISA-standardien skaalaamisen helpottamiseksi jakaa perustoimenpiteisiin ja muihin toimenpiteisiin, kuten IFACin ISA-soveltamisoppaan ensimmäisissä painoksissa oli tehty. Perustoimenpiteet olisivat niitä toimenpiteitä, jotka olennaisuusrajoista riippumatta tulisi suorittaa jokaisessa tilintarkastuksessa tilintarkastajan ammatillisen harkinnan mukaisessa laajuudessa. Riskejä arvioitaisiin samanaikaisesti perustoimenpiteiden kanssa ja riskiarviot viimeisteltäisiin perustoimenpiteiden suorittamisen jälkeen. Erillistä standardia ei Saaren mukaan tällöin tarvittaisi. (Saari 2014.)

Accountancy Europe esitti keskustelupaperissaan, että ratkaisun pk-yhteisöjen tilintarkastuksen haasteisiin tulee olla kansainvälinen, tuottaa kohtuullinen varmuus ja huomioida tuleva teknologinen kehitys. Se ehdotti yhtenä ratkaisuna ISA-standardien rakentamista uudelleen ”pienet edellä” -lähestymistapaa käyttäen. Vaatimukset ja monimutkaisuus rakennettaisiin ehdollisina eräänlaisen ydinajatuksen päälle. Toinen *Accountancy Europen* ratkaisuehdotus oli laatia erillinen standardi pienten ja yksinkertaisten yhteisöjen tilintarkastukselle, jossa sovellettavien standardien ei sen mielestä tarvitse välttämättä olla samat kuin suurten listayhtiöiden tilintarkastuksessa. (Accountancy Europe 2018.)

IFAC ja IAASB ovat pitkään puolustaneet niin kutsuttua “*Audit is an audit*” -näkemystä, jonka mukaan tilintarkastukselle on oltava vain yksi yhteinen viitekehys – ISA-standardit. IFAC argumentoi asiaa *Policy Position* -paperissaan vuonna 2012 esittämällä, että kansalliset soveltamisratkaisut ISA-standardien pohjalta ja kansalliset standardit aiheuttavat sidosryhmissä sekaannusta ja saattavat vähentää sidosryhmien luottamusta tilintarkastukseen muun muassa siksi, että muutoin kuin ISA-standardeja asianmukaisesti noudattamalla ei välttämättä saavuteta kohtuullista varmuutta. Sen mukaan ISA-standardit ovat riittävän skaalautuvia kaikenlaisiin ja kaiken kokoisiin tilintarkastuksiin. (IFAC 2012.)

Sittemmin IAASB on huomannut, ettei ISA-standardeja ymmärretä tai sovelleta yhtenäisesti, ja että niiden soveltaminen ja skaalaaminen erityisesti yksinkertaisten pk-yhteisöjen tilintarkastuksessa on muuttunut yhä haasteellisemmaksi standardien monimutkaistumisen myötä. Saatuaan runsaasti palautetta eri sidosryhmiltä ISA-standardien soveltamishaasteisiin liittyen IAASB otti pk-tilintarkastuksen haasteisiin vastaamisen kiireellisenä agendalleen vuonna 2018. IAASB haluaa pitää yh-

[9] Kansainvälinen yleisluonteisen tarkastuksen standardi ISRE 2400 (uudistettu) Mennyttä aikaa koskevan tilinpäätöksen yleisluonteisen tarkastuksen toimeksiannot.

teiset kansainväliset standardit relevantteina ja soveltamiskelpoisina kaikenlaisissa ja kaiken kokoisissa tilintarkastuksissa sekä säilyttää tilintarkastuksen laadun korkeana sekä sidosryhmien luottamuksen tilintarkastusta kohtaan. Se pitää huonona sitä, että tilintarkastajat eri yrityksissä ja maissa soveltavat yhtenäisesti sovellettavaksi tarkoitettuja ISA-standardeja eri tavoin, eikä pidä hyvänä kehityssuuntana sitä, että eri maissa päädytään erilaisiin kansainvälistä yhtenäisyyttä heikentäviin ratkaisuihin. (IAASB 2019; IAASB 2020.)

IAASB teki taustaselvityksen, jonka perusteella se päätyi kolmeen vaihtoehtoiseen ratkaisuun: ISA-standardien kokonaisuudistus, erillisen standardin laatiminen LCE-tilintarkastukselle ja lisäohjeistuksen laatiminen ISA-standardien skaalaamiseksi LCE-toimeksiannoissa. Palautetta kerättyään IAASB päätyi siihen, että yksinkertaisten yhteisöjen tilintarkastukseen laaditaan oma ISA-standardi. Lisäksi se aloitti projektin, jossa selvitetään mahdollisuuksia parantaa nykyisten ISA-standardien skaalautuvuutta ja suhteellista soveltamista, mutta myös ymmärrettävyyttä ja selkeyttä. (IAASB 2019a; IAASB 2019b; IAASB 2020.)

IAASB:n eri ratkaisuvaihtoehdoista saamassa palautteessa korostuivat muun muassa tarve globaalille ja pikaiselle ratkaisulle sekä huoli kansallisista ja paikallisista ratkaisuista. Erillinen standardi sai eniten kannatusta (46 prosenttia vastaajista), mutta vastaajat ilmaisivat huolensa siitä, että sidosryhmien silmissä erillisen standardin mukaan tehty tilintarkastus tuottaisi alemman varmuuden kuin nykyisten ISA-standardien mukaan tehty tilintarkastus. IAASB kysyi selvityksessään myös sitä, mitkä ovat merkittävimmät haasteet ISA-standardien soveltamisessa pk-tilintarkastuksessa. Esiin nousi havainnot muun muassa siitä, että standardien vaatimuksia noudatetaan vain noudattamisen vuoksi (*compliance*), vaikka se ei tuottaisi mitään lisävarmuutta tai muutoin vaikuttaisi tarkastuksen laatuun. Myös laajat dokumentointivaatimukset sekä standardien hankala kieli ja pituus sekä vaatimusten runsaus korostuivat vastauksissa. (IAASB 2019b.)

Luonnos standardista yksinkertaisten yhteisöjen tilintarkastukseen julkaistiin kesällä 2021

IAASB julkaisi kesällä 2021 luonnoksen uudesta *ISA for LCE* -standardista (*International Standard on Auditing for Audits of Financial Statements of Less Complex Entities*). Suomessa LCE-standardiksi kutsuttu standardi on tarkoitettu yksinkertaisten yhteisöjen tilintarkastukseen, ja nykyisiin ISA-standardeihin verrattuna siitä puuttuvat monimutkaisiin seikkoihin ja olosuhteisiin liittyvät vaatimukset. Lähtökohtana on, että kun tarkastettava yhteisö on yksinkertaisempi, on sen tilintarkastuskin

yksinkertaisempaa. LCE-standardi korvaisi tällaisissa tilintarkastuksissa nykyiset ISA-standardit kokonaan. (IAASB 2021.)

Vaikka ISA-standardeja kohtaan on esitetty kritiikkiä, ne ovat hyvä viitekehys tilintarkastukselle. LCE-standardi perustuu nykyisiin ISA-standardeihin ja mukana ovat ISA-standardeista tutut periaatteet ja terminologia, kuten kohtuullinen varmuus, olennaisuus ja riskiperusteisuus, ammatillinen skeptisyys, ammatillinen harkinta ja tavoite hankkia tarpeellinen määrä tarkoitukseen soveltuvaa tilintarkastusevidenssiä. Mukana ovat myös kaikki sellaiset ISA-standardeista tutut tavoitteet ja vaatimukset, jotka ovat relevantteja yksinkertaisten yhteisöjen tilintarkastuksissa. (IAASB 2021.)

Myös LCE-standardin mukainen tarkastus on tilintarkastusta ja tuottaa asianmukaisesti sovellettuna tilinpäätöksen oikeellisuudesta kohtuullisen varmuuden samalla tavalla kuin nykyisten ISA-standardien mukaan tehty tilintarkastus. Tämä oli yksi IAASB:n lähtökohdista LCE-standardille.

Tilintarkastettu tilinpäätös olisi siis yhtä luotettava käyttäjien näkökulmasta riippumatta siitä, onko tilintarkastaja soveltanut sen tilintarkastuksessa LCE-standardia vai muita ISA-standardeja. Tilintarkastaja huolehtii siitä, että soveltaa asianmukaista standardia ja asianmukaisella tavalla. Asianmukaiseen soveltamiseen kuuluu sen arvioiminen, onko tarkastettava yhteisö LCE-standardissa tarkoitetulla tavalla yksinkertainen. Mitä monimutkaisempia asioita yhteisöön ja sen tilinpäätökseen liittyy, sen monimutkaisempaa on yleensä myös tilintarkastus, ja päinvastoin – koosta riippumatta. IAASB arvioi monimutkaisuutta muun muassa siitä näkökulmasta, onko yhteisö yleisen edun kannalta merkittävä. Soveltamisalasta onkin rajattu pois listayhtiöt, tietyt rahoitusalan yritykset sekä sellaiset konsernit, joissa konsernin osien tarkastuksessa käytetään konsernin tilintarkastustiimin ulkopuolisia tilintarkastajia. (IAASB 2021; IAASB 2023.)

Standardia ei myöskään saisi soveltaa tilintarkastuksissa, joihin tilintarkastaja ammatillisen harkintansa perusteella arvioi liittyvän monimutkaisia asioita tai olosuhteita. Monimutkaisuutta voi syntyä esimerkiksi monitasoisesta tai epätavanomaisesta organisaatiorakenteesta, toimimisesta tiukasti säännellyllä tai valvotulla toimialalla, tietojärjestelmien ja liiketapahtumien monimutkaisuudesta tai muista tilinpäätöksen laatimiseen liittyvistä tekijöistä, kuten tiedon hankalasta saatavuudesta tai tilinpäätöstietoihin liittyvästä suuresta arviointiepävarmuudesta. (IAASB 2021.)

Monimutkaisuuden yksiselitteinen määritteleminen on hankalaa, ja IAASB onkin kokouksissaan pohtinut sitä, pitäisikö sen esittää standardiin liitettävässä soveltamisalaa koskevassa lisäosassa (*Authority*) soveltamiselle myös jonkinlaisia määrällisiä esimerkkirajoja. Ilman sitä eri toimijoiden käsitys LCE-standardin tarpeellisuudesta, sisällöstä ja soveltamisalasta voi vaihdella hyvin paljon. LCE-standardi yhtenäistäisi pk-tarkastuksen sääntelyä paremmin, jos eri maat soveltaisivat sitä suurin piirtein samankokoisiin yhteisöihin. (Laine 2022.)

LCE-standardissa on vielä paljon kehitettävää

IAASB:n tavoitteena on, että LCE-standardi tulisi olemaan yksinkertaisten yhteisöjen tilintarkastuksessa käyttökelpoisempi ja tarkoituksenmukaisempi viitekehys kuin nykyiset 34 ISA-standardia, jotka se korvaisi. LCE-standardi on nykystandardeja huomattavasti lyhyempi ja kirjoitettu muutenkin niitä tiiviimmin, yksinkertaisemmin, ymmärrettävämmin ja loogisemmin tilintarkastusprosessin muotoon. Yksityiskohtaisia vaatimuksia on vähemmän ja soveltamisohjeet on esitetty niiden vaatimusten yhteydessä, joita ne koskevat.

Suomen Tilintarkastajien LCE-standardiluonnokseen antamien kommenttien mukaan tämä kaikki helpottaa LCE-standardin oppimista ja ymmärtämistä, mikä lisää tilintarkastajien metodologista osaamista ja mahdollisuuksia soveltaa standardia asianmukaisesti. Tämä puolestaan yhtenäistää ja parantaa tilintarkastuksen laatua ja lisää tehokkuutta. (Suomen Tilintarkastajat 2022.)

Vaikka LCE-standardi on merkittävä askel eteenpäin yksinkertaisten yhteisöjen tilintarkastuksen kansainvälisessä ohjeistuksessa, ei sen vaikutus käytännön tarkastuksen tasolla ole vielä riittävä, kun asiaa arvioidaan standardiluonnoksen pohjalta. Tämä johtuu siitä, että LCE-standardiluonnos oli laadittu jättämällä nykyisistä ISA-standardeista pois ainoastaan ne vaatimukset, jotka liittyvät monimutkaisiin olosuhteisiin ja tilanteisiin. Tällaiset vaatimukset eivät aiemminkaan olleet yksinkertaisen yhteisön tilintarkastuksessa relevantteja. (Suomen Tilintarkastajat 2022.)

Standardin skaalautumista on syytä vielä parantaa. Ollakseen tarkoituksenmukainen LCE-standardin on sovelluttava myös niihin Suomessa tyypillisiin tilanteisiin, joissa tarkastus tehdään ilman erillistä suunnitteluvaihetta tai tilikauden aikaista tarkastusta, kokonaan aineistotarkastuksena ja tilinpäätöksen valmistuttua sekä yhä useammin myös täysin digitaalisesti ja etänä. Huomioitava olisi myös pienten yhteisöjen usein yksinkertainen IT-ympäristö, suppea omistus ja johto sekä se, ettei niillä useinkaan ole muodollisia kontrolleja ja laajaa dokumentaatiota tekemistään päätöksistä. Standardia pitäisi tiivistää ja muokata niin, että pakollisia olisivat vain kaikissa yksinkertaisissa – aivan pienimmissäkin – toimeksiannoissa välttämättömät vaatimukset. Kohtuullisen varmuuden saavuttamiseksi tilintarkastaja voisi täydentää näitä pakollisia vaatimuksia olosuhteiden ja tilanteen mukaisilla relevanteilla toimenpiteillä – ammatillista harkintaa käyttäen. Tällaiseen lähestymistapaan viitataan standardikeskustelussa usein termeillä ”pienet edellä” (*think small first*) tai rakennuspalikka -lähestymistapa (*building block approach*). (Suomen Tilintarkastajat 2022.)

IAASB voisi poistaa tai muuttaa olosuhteiden ja tilanteen mukaan harkinnanvaraisiksi tai vaihtoehtoisiksi erityisesti monia suunnitteluun, riskienarviointiin, kommunikaatioon ja dokumentointiin liittyviä vaatimuksia (Suomen Tilintarkastajat

2022). Vaikka tilintarkastusprosessin asianmukaisuus on tärkeää, vielä tärkeämpää on tarkastaa oikeita asioita ja varmistua siitä, että tilinpäätös on oikein. Tilintarkastus tulee tehdä tehokkaasti (ISA 200).

Kohtuullisen varmuuden tavoitteesta ja sidosryhmien luottamuksesta tilinpäätöstä ja tilintarkastusta kohtaan ei tule tinkiä. Puolustettuaan vuosia ISA-standardeja ainoana kohtuullisen varmuuden hankkimisen mahdollistavana viitekehyksenä IAASB:n on varmasti vaikea myöntää, että toisinkin voisi olla. Se voisi kuitenkin pohtia huolellisesti jokaisen standardin vaatimuksen kohdalla, onko vaatimuksen täyttäminen aina välttämätöntä kohtuullisen varmuuden saavuttamiseksi. Tätä tehdessään sen tulisi koko ajan muistuttaa itselleen, minkä tyyppisiin haasteisiin ja tilintarkastuksiin LCE-standardilla ollaan ratkaisua hakemassa, sekä se, että ISA-standardien kehittyessä tulevina vuosina voi tarve erilliselle LCE-standardille tulla vielä suuremmaksi. Kohtuullisen varmuuden maali on vaarassa karata yhä kauemmas jokaisen standardiuudistuksen myötä. IAASB:n tulisi muistaa myös, että kohtuullinen varmuus on tilintarkastajasta ja olosuhteista riippuva vaihteluväli, joka ei ole absoluuttisesti määriteltävissä tai mitattavissa. (Laine 2022.)

Yhteenveto ja LCE-standardin haasteita

Tilintarkastus tehdään Suomessa hyvän tilintarkastustavan mukaisesti, mihin kuuluu olennaisena osana kansainvälisten tilintarkastusalan standardien eli ISA-standardien soveltaminen. Vaikka ISA-standardit ovat periaatelähtöisinä tarkoitettu sovellettavaksi erilaisissa ja eri kokoisissa yhteisöissä, ne soveltuvat huonosti pienempien ja yksinkertaisempien yhteisöjen tilintarkastukseen. Soveltamishaasteisiin on eri maissa vastattu muun muassa laatimalla kansallisia standardeja tai soveltamisohjeita pienten yhteisöjen tilintarkastukseen, siirtymällä tarkastustapoihin, jotka tuottavat alemman varmuuden kuin tilintarkastus, tai nostamalla tilintarkastajan valitsemisvelvollisuuden lakisääteisiä rajoja.

Vaikka tällaiset kansalliset ratkaisut helpottavat kyseisen maan pk-tilintarkastajia, sidosryhmien luottamuksen ja kansainvälisen yhdenmukaisuuden kannalta pidetään kuitenkin parempana sitä, että haasteisiin saataisiin kansainvälinen ratkaisu. ISA-standardeja laativa IAASB onkin aloittanut oman standardin laatimisen pienten ja yksinkertaisten yhteisöjen tilintarkastukselle. Tämä LCE-standardiksi ristitty uusi ISA-standardi korvaisi nykyiset ISA-standardit tällaisten yhteisöjen tilintarkastuksessa, mikäli standardin soveltamisrajoitukset eivät sitä estä.

Tilintarkastajien valittavana tulisi jatkossa olemaan kaksi rinnakkaista viitekehystä, joiden välillä soveltamisen valinta tapahtuu pitkälti ammatilliseen harkintaan

perustuen. Tämä saattaa aiheuttaa hämmennystä sekä tilinpäätösten laatijoiden ja käyttäjien kuin muiden sidosryhmien ja tilintarkastajien itsensäkin keskuudessa. LCE-standardista ja sen aiheuttamista mahdollisista muutoksista onkin viestittävä riittävän selkeästi ja laajasti IAASB:n, alueellisten ja kansallisten toimijoiden sekä tilintarkastajien yhteenliittymien toimesta.

Vaikka LCE-standardi on periaatteellisesti merkittävä kehitysaskel eteenpäin pienen ja yksinkertaisen yhteisön tilintarkastuksen kannalta, ei se vielä vastaa kaikkiin haasteisiin riittävällä tavalla. IAASB:n pitäisi uskaltaa karsia LCE-standardin sisältämiä vaatimuksia rohkeammin, jotta se erottuisi riittävästi ISA-standardeista ja helpottaisi soveltamista. Tilintarkastuksesta saatavan varmuustason tulee kuitenkin pysyä samana huolimatta siitä, minkä viitekehyksen mukaan tilintarkastuspalvelu on tuotettu.

LCE-standardi on suomalaisille tilintarkastajille erityisen tärkeä. Suomessa tilintarkastuksen lakisääteiset rajat ovat eurooppalaisittain alhaiset, ja meillä annetaan PRH:n tilintarkastusvalvonnan tietojen mukaan noin 122 000 tilintarkastuskertomusta vuosittain (PRH 2022). Enemmistö suomalaisista tilintarkastuksista kohdistuu standardissa tarkoitetulla tavalla yksinkertaisiin yhteisöihin ja voitaisiin Suomen Tilintarkastajat ry:n arvion mukaan tulevaisuudessa tehdä LCE-standardia soveltamalla. Suomalaiselle tilintarkastukselle on siis erittäin tärkeää, että LCE-standardista tulee tarkoituksenmukainen ja helposti sovellettava myös kaikkein pienempien yhteisöjen tilintarkastuksessa.

Näillä näkymin LCE-standardi tulisi olemaan yksi tilintarkastuslain tarkoittamista kansainvälisistä tilintarkastusstandardeista, ja sen soveltaminen olisi osa hyvää tilintarkastustapaa ilman muutoksia tilintarkastuslakiin. LCE-standardin soveltamista ei tule rajoittaa Suomessa tarpeettoman tiukasti. (Laine 2021b.) Mikäli soveltamista haluttaisiin kansallisesti rajoittaa yhteisön koon perusteella, voisi raja perustua johonkin kirjanpitolain (1336/1997) mukaiseen yrityskoon raja-arvoon, kuten suuryrityksen rajoihin[10]. Koska standardin soveltamisalaa arvioidaan pääosin laadullisten tekijöiden avulla, tarvitaan soveltamisalasta myös kansallisesti selkeät ohjeet ja kannanotot.

Lopullisen LCE-standardin tarkoituksenmukaisuus ja todelliset vaikutukset tarkastustyöhön jäävät nähtäväksi. Se, miten suomalainen tilintarkastus LCE:n voimaantulon jälkeen muuttuisi, riippuu lopullisen standardin sisällöstä ja soveltamisalasta sekä siitä, miten standardeja tähän saakka on sovellettu. LCE-standardin soveltamiseen siirtyminen ei todennäköisesti tule vaikuttamaan tilintarkastuksen kestoon ja hintaan kovinkaan paljon. Tarkoituksenmukaisuus vaikuttaa tilintarkastajien osaa-

[10] KPL 1:4c § mukaan suuryrityksellä tarkoitetaan kirjanpitovelvollista, jolla sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella ylittyy vähintään kaksi seuraavista kolmesta raja-arvosta tilinpäätöspäivänä: taseen loppusumma 20 000 000 euroa; liikevaihto 40 000 000 euroa; tilikauden aikana palveluksessa keskimäärin 250 henkilöä.

miseen, hyvinvointiin ja tunteeseen siitä, että tilintarkastusta on ollut mahdollista tehdä asianmukaisesti ja sopivaa viitekehystä seuraamalla.

Lopullisen LCE-standardin hyväksymisen IAASB arvioi tapahtuvan joulukuussa 2023 (IAASBb)[11].

11 Lokakuun 2022 mukainen arvio IAASB:n verkkosivuilla.

Lähteet

Accountancy Europe. 2018. Simplifying auditing standards for small or non-complex entities. Exploring possible solutions. April 2018. Cogito: Simplifying Auditing Standards for Small or Non-Complex Entities. https://www.accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/180412_Publication_Simplifying-auditing-standards-for-small-or-non-complex-entities-Exploring-possible-solutions-1.pdf.

Accountancy Europe. 2019. Consultation response. IAASB consultation on Audits of Less Complex Entities. https://www.accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/Accountancy-Europe-response-to-IAASB-Audits-Less-Complex-Entities.pdf

Accountancy Europe. 2021. Audit exemption thresholds in Europe.https://www.accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/Audit-exemption-thresholds-in-Europe.pdf

HE 194/2006. Hallituksen esitys eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 70/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tilintarkastuslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Horsmanheimo, P., Kaisanlahti, T. & Steiner, M-L. 2017. Tilintarkastuslaki ja EU:n uudistunut tilintarkastussääntely – kommentaari. Alma.

IAASBa. About IAASB. www.iaasb.org/about-iaasb

IAASBb. Consultations and Projects - Audits of Less Complex Entities. www.iaasb.org/consultations-projects/audits-less-complex-entities

IAASB. 2012. A Single Set of Auditing Standards: Audits of Small- and Medium-Sized Entities. https://www.ifac.org/knowledge-gateway/contributing-global-economy/publications/single-set-auditing-standards-audits-small-and-medium-sized-entities

IAASB. 2019a. Discussion Paper: Audits of Less Complex Entities: Exploring Possible Options to Address the Challenges in Applying the ISAs. https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IAASB-Discussion-Paper-Audits-of-Less-Complex-Entities.pdf

IAASB. 2019b. Feedback statement and way forward: Audits of Less Complex Entities. https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IAASB-LCE-Feedback-Statement-final.pdf

IAASB. 2020. Audits of Less Complex Entities: Update on IAASB Efforts to Address Issues and Challenges. https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IAASB-Less-Complex-Entities-Communique.pdf

IAASB. 2021. Exposure Draft: Proposed International Standard on Auditing of Financial Statements of Less Complex Entities. https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IAASB-Exposure-Draft-Audits-Less-Complex-Entities.pdf

IAASB. 2023. Exposure Draft: Proposed Part 10, Audits of Group Financial Statements of the Proposed ISA for Audits of Financial Statements of Less Complex Entities.

https://www.iaasb.org/publications/proposed-part-10-audits-group-financial-statements-proposed-isa-audits-financial-statements-less

IFAC. 2012. IFAC Policy Position 2: IFAC´s Support for a Single Set of Auditing Standards: Audits of Small- and Medium-Sized Entities. https://www.ifac.org/system/files/publications/files/Policy%20Position%20Paper%202_0.pdf

IFAC. 2019a. Staff questions and answers: Applying ISAs proportionately with the size and complexity of an entity. https://www.ifac.org/system/files/publications/files/applying-isas-proportionate.pdf

IFAC. 2019b. International Standards: 2019 Global Status Report. https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IFAC-International-standards-2019-global-status-report.pdf

ISA 200. Kansainvälinen tilintarkastusstandardi ISA 200 Riippumattoman tilintarkastajan yleiset tavoitteet ja tilintarkastuksen suorittaminen ISA-standardien mukaan.

ISA 300. Kansainvälinen tilintarkastusstandardi ISA 300 Tilintarkastuksen suunnittelu.

Ittonen, K. 2010. A Theoretical Examination of the Role of Auditing and the Relevance of Audit Reports. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 61.

Laine, R. 2021a. LCE-standardista ratkaisu yksinkertaisempiin tilintarkastuksiin. *Profiitti 1/2021*.

Laine, R. 2021b. Yksinkertaisiin tilintarkastuskohteisiin sovellettavan LCE-standardin soveltamisalan tulee olla laaja. https://tilintarkastajat.fi/artikkelit/yksinkertaisiin-tilintarkastuskohteisiin-tarkoitetun-lce-standardin-soveltamisalan-tulee-olla-laaja/

Laine, R. 2022. Hitaasti hyvä tulee. https://tilintarkastajat.fi/blogit/hitaasti-hyva-tulee/

Lau, A. 2019. The Use of Extended Review is Growing in Denmark. https://tilintarkastajat.fi/blogit/the-use-of-extended-review-is-growing-in-denmark/

Patentti- ja rekisterihallitus PRH. 2021. *Corporate reporting – improving its quality and enforcement*. Taulukko: Contributions corporate reporting 2021 (rivi 65 sarake EI)

Patentti- ja rekisterihallitus PRH. 2022. *Tilintarkastusalan markkinaseurantaraportti 2021*. https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta/tilintarkastusvalvonta/markkinaseurantaraportit/tilintarkastusalan_markkinaseurantaraportti_2021.html

Riistama, V. 2021. Tilintarkastuksen keskeiset periaatteet on syytä täsmentää tarkemmin. Otava media. *Kanava 4/2021*: 34–39.

Ruohonen, J. 2020. Tilintarkastaja osakeyhtiön hallinnon tarkastajana. Alma.

Saari, K. W. 2014. Pk-yhteisöjä tarkastuskohteena ei saa unohtaa ISA-standardeja kehitettäessä. *Balanssi-lehti 6/2014: 48–49.*

ST-Akatemia. 2018. *ISA-standardien soveltaminen pk-yhteisöjen tilintarkastuksessa*.

Suomen Tilintarkastajat ry. Hyvä tilintarkastustapa. https://tilintarkastajat.fi/tilintarkastus/hyva-tilintarkastustapa/

Suomen Tilintarkastajat ry. 2019. Suomen Tilintarkastajat: jäsenkysely 2019. https://tilintarkastajat.fi/wp-content/uploads/2020/03/jsenkysely-yleisluonteinen-tarkastus-2019.pdf

Suomen Tilintarkastajat ry. 2021. Osakeyhtiön hallinnon tarkastaminen. Suomen Tilintarkastajat ry:n suosituksia 2/2021. https://tilintarkastajat.fi/wp-content/uploads/2021/06/hallinnon-tarkastus-st_suositus-2_2021.pdf

Suomen Tilintarkastajat ry. 2022. Comments to IAASB's Exposure Draft on Proposed International Standard on Auditing of Financial Statements of Less Complex Entities (ISA for LCE). https://tilintarkastajat.fi/lausunnot/kommentit-lce-standardiluonnoksesta/

Sviili, T. 2016. Vuoropuhelu vie tilintarkastusta eteenpäin. *Balanssi-lehti 4–5/2016: 8–11.*

Tilintarkastusdirektiivi 2014/56/EU. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/56/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisääteisestä tilintarkastuksesta annetun direktiivin 2006/43/EY muuttamisesta.

Tilintarkastuslaki (1141/2015).

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2018. Työryhmän muistio tilintarkastuslain määrätyistä lainkohdista ja hallinnollisen taakan keventämisestä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 1/2018.

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2020. Kevyemmän tarkastuksen käyttöönottoa valmistelleen työryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:38.

VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

7
Hallinnon tarkastus asunto-osakeyhtiössä – laadullinen tutkimus

Lili-Anne Kihn, Eeva-Mari Ihantola, Jaakko Rönkkö ja Mari Filatov

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli lisätä tietoa asunto-osakeyhtiöiden hallinnon tarkastuksesta tilintarkastajien näkökulmasta. Tutkimuksessa pyrittiin vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin: Miten tilintarkastajat käytännössä kokevat hallinnon tarkastuksen 1) tarkoituksen, 2) merkityksen ja 3) sisällön asunto-osakeyhtiöissä? Empiirinen tutkimus pohjautui yhdeksältä kokeneelta tilintarkastajalta kerättyyn laadulliseen haastatteluaineistoon. Tutkimus havainnollistaa ja selkeyttää hallinnon tarkastuksen roolia ja sisältöä aiemmin empiirisesti tutkimattomassa kontekstissa. Empiiriset tulokset valottavat hyvän tilintarkastustavan perustana olevaa ammattiosaamista ja hyväksi todettuja käytäntöjä hallinnon tarkastuksen osalta.

Avainsanat: *asunto-osakeyhtiö, empiirinen tutkimus, hallinnon tarkastus, huomautusvelvollisuus, tilintarkastaja*

Kihn, L-A., Ihantola, E-M., Rönkkö, J. & Filatov, M. (2023). Hallinnon tarkastus asunto-osakeyhtiössä – laadullinen tutkimus. Teoksessa Janne Ruohonen, Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta & Elisa Veikkola (toim.), *Tilintarkastus ja evaluaatio: Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu*. Tampere: Tampere University Press, 118–139.
https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-046-5

Johdanto

Tämä empiirinen tutkimus käsittelee hallinnon tarkastusta asunto-osakeyhtiöissä. Tilintarkastuslain (18.9.2015/1141, TTL) 3:1:n mukaan hallinnon tarkastus on yksi tilintarkastuksen kohteista yhteisön tai säätiön tilikauden kirjanpidon ja tilinpäätöksen lisäksi. Hallinnon tarkastuksen avulla tilintarkastaja selvittää, onko yhteisön johto toiminut lainsäädännön ja yhtiöjärjestyksen edellyttämällä tavalla.

Hallinnon tarkastusta on tärkeä tutkia empiirisesti, koska ainoastaan Ruotsissa ja Suomessa tilintarkastuksen kohteisiin kuuluvasta hallinnon tarkastuksesta (Ruohonen 2017, 41) on toistaiseksi vain vähäistä empiiristä evidenssiä. Ruotsissa hallinnon tarkastusta on sivuttu Burrowesin ja Pearssonin (2000) johdon toimien tarkastamista käsittelevässä kyselytutkimuksessa ja Suomessa Virtasen (2002), Kososen (2005) ja Torpon (2012) laskentatoimen väitöskirjoissa. Yleisemmin aihealueen tutkimus on ollut oikeustieteellistä ja kohdistunut osakeyhtiöihin (ks. esim. Vahtera 2019; Ruohonen 2020).

Hallinnon tarkastusta on tärkeä tutkia myös asunto-osakeyhtiöissä, koska asunto-osakeyhtiö on merkittävä yhtiömuoto Suomessa ja koska se erityisenä osakeyhtiötyyppinä (Vahtera 2019, 61) poikkeaa muista osakeyhtiöstä monin eri tavoin. Kaupparekisteriin rekisteröityneitä asunto-osakeyhtiöitä oli tammikuussa 2022 yhteensä 90521 (Patentti- ja rekisterihallitus 2022). Osakeyhtiöistä poiketen asunto-osakeyhtiöiden tavoitteena ei ole voiton tavoittelu vaan osakkeenomistajien asumistarpeen tyydyttäminen. Osakkaat ovat tyypillisesti velvollisia maksamaan yhtiöjärjestyksen mukaan määräytyviä vastikemaksuja ja tekemään muutostyöilmoituksia. (Furuhjelm ym. 2019a, 44–45; Sillanpää & Vahtera 2011, 16). Isännöitsijällä on usein osaamis- ja informaatioetumatkaa, ja vastuullisissa johtotehtävissä on tyypillisesti maallikkojäseniä, joilla ei ole erityisasiantuntemusta hallitustyöskentelystä (HE 24/2009; Vahtera 2017, 139–140). Vaikka yhtiöjärjestyksen pakottavat määräykset ovat asunto-osakeyhtiöissä muita osakeyhtiöitä laajemmat (asunto-osakeyhtiölaki 22.12.2009/1599 (AOYL) 7:1 §; osakeyhtiölaki 21.7.2006/624 (OYL) 2:3 §; Vahtera 2019, 61), asunto-osakeyhtiöiden hallintoa ei muutoin koske yhtä tiukka valvonta ja sääntely kuin esimerkiksi suurissa pörssiyrityksissä. Näistä syistä johtuen tilintarkastuksen merkitys korostuu asunto-osakeyhtiöiden ulkoisessa valvonnassa (Työ- ja elinkeinoministeriö 2018, 70–73; Filatov 2021, 76). Ajankohtaiseksi asunto-osakeyhtiöiden hallinnon tarkastuksen tutkimuksen tarpeen tekevät useat viime vuosina paljastuneet isännöitsijöiden tekemät kavallukset (esim. MTV uutiset 12.10.2020; Yle Uutiset 21.2.2022) sekä taloyhtiöissä merkittäviä päätöksiä edellyttävät ajankohtaiset ilmiöt, kuten esimerkiksi energiakriisi ja vanhenevien rakennusten saneeraustarpeet.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on lisätä tietoa asunto-osakeyhtiöiden hallinnon tarkastuksesta tilintarkastajien näkökulmasta. Tutkimuksessa pyritään vastaa-

maan seuraaviin tutkimuskysymyksiin: *Miten tilintarkastajat käytännössä kokevat hallinnon tarkastuksen 1) tarkoituksen, 2) merkityksen ja 3) sisällön asunto-osakeyhtiöissä?* Tutkittavasta aiheesta pyritään siten muodostamaan mahdollisimman kokonaisvaltainen kuva.

Tutkittavaa ilmiötä taustoitetaan asunto-osakeyhtiölain, tilintarkastuslain ja valittujen kansainvälisten tilitarkastusstandardien (ISA-standardien) pohjalta. Lisäksi ilmiötä taustoitetaan agenttiteoreettisella lähestymistavalla, mikä on keskeinen lähestymistapa tilintarkastustutkimuksessa (Ittonen 2010, 11; Meklin 2009; Watts & Zimmerman 1983, 614–616). Kirjanpitolaki ja muu lainsäädäntö rajataan tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimus rajataan koskemaan niitä asunto-osakeyhtiöitä, jotka ovat tilintarkastusvelvollisia joko lakisääteisesti, tai yhtiöjärjestyksen tai yhtiökokouksen päätöksen pohjalta.

Empiirinen tutkimus pohjautuu yhdeksältä kokeneelta tilintarkastajalta kerättyyn laadulliseen haastatteluaineistoon. Vaikka aiempi tilintarkastukseen liittyvä empiirinen tutkimus on toteutettu etupäässä laboratoriokokein ja kyselyin kerättyjen aineistojen pohjalta kvantitatiivisesti (ks. Power & Gendron 2015; Kihn & Näsi 2011; Alitalo ym. 2021), myös laadulliselle syvälliseen ymmärtämiseen tähtäävälle empiiriselle tutkimukselle on tarvetta (Power & Gendron 2015, 148).

Lainsäädännöllinen ja teoreettinen viitekehys

Asunto-osakeyhtiön hallinto

Asunto-osakeyhtiö on osakeyhtiö, jonka yhtiöjärjestyksessä määrätty tarkoitus on omistaa ja hallita vähintään yhtä sellaista rakennusta tai sen osaa, jossa olevan huoneiston tai huoneistojen yhteenlasketusta lattiapinta-alasta yli puolet on yhtiöjärjestyksessä määrätty osakkeenomistajien hallinnassa oleviksi asuinhuoneistoiksi (AOYL 1:2). Asunto-osakeyhtiön toimielimet ovat yhtiökokous, hallitus, isännöitsijä ja tilintarkastajat (AOYL).

Asunto-osakeyhtiön osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa *yhtiökokouksessa* (ellei päätösvaltaa laissa tai yhtiöjärjestyksessä ole uskottu yhtiön hallitukselle) (AOYL 6:1). Yhtiökokous päättää asunto-osakeyhtiön keskeisistä asioista, kuten talousarviosta, yhtiövastikkeen määrästä sekä vastuuvapaudesta hallituksen jäsenille ja isännöitsijälle. Yhtiökokous myös valitsee hallituksen jäsenet sekä tilintarkastajan (AOYL 6:3). *Hallituksen* yleisinä tehtävinä ovat yhtiön hallinnon, kiinteistön ja rakennuksen pidon sekä muun toiminnan asianmukainen järjestäminen. Lisäksi hallitus vastaa siitä, että yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on järjestetty asianmu-

kaisesti. (AOYL 7:2.1.) Toisin kuin liiketoimintaa harjoittavissa yhtiöissä (Furuhjelm ym. 2019b, 31; Sillanpää & Vahtera 2011, 206), asunto-osakeyhtiön hallitus tarvitsee yhtiökokouksen päätöksen toimiin, jotka ovat yhtiön koko ja toiminta huomioon ottaen laajakantoisia tai epätavallisia, tai vaikuttavat olennaisesti osakkaiden hallinnassa olevan osakehuoneiston käyttämiseen, yhtiövastikkeen maksuvelvollisuuteen tai muihin osakehuoneiston käyttämisestä aiheutuviin kustannuksiin (AOYL 7:2).

Isännöitsijä voidaan valita, jos yhtiöjärjestyksessä niin määrätään tai yhtiökokous niin päättää (AOYL7:1). Isännöitsijäksi voidaan valita joko luonnollinen henkilö tai rekisteröity yhteisö. Jos isännöitsijäksi valitaan rekisteröity yhteisö, sen on ilmoitettava yhtiölle, kenellä on päävastuu isännöinnistä. (AOYL 7:20–21.) Isännöitsijän yleisenä tehtävänä on huolehtia kiinteistön ja rakennusten pidosta ja hoitaa yhtiön muuta päivittäistä hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Isännöitsijä vastaa siitä, että yhtiön kirjanpito on lain mukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty (AOYL 7:17). Hallituksen ja isännöitsijän tulee noudattaa päätöksenteossaan aina *osakkaiden yhdenvertaisuuden periaatetta* (AOYL 1:10) sekä *huolellisuusperiaatetta* (AOYL 1:11).

Tilintarkastaja valitaan yhtiökokouksen päätöksellä valvomaan johdon toiminnan lainmukaisuutta. Asunto-osakeyhtiössä johdolla tarkoitetaan nimenomaisesti hallitusta ja isännöitsijää (AOYL 7:1).Tilintarkastaja on valittava, 1) jos yhtiön rakennuksessa tai rakennuksissa on vähintään 30 osakkeenomistajien hallinnassa olevaa huoneistoa; 2) jos osakkeenomistajat, joilla on vähintään yksi kymmenesosa kaikista osakkeista tai yksi kolmasosa kokouksessa edustetuista osakkeista, sitä vaativat (AOYL 9:5); tai 3) jos yhtiöjärjestyksessä, yhtiösopimuksessa tai säännöissä määrätään tilintarkastuksen toimittamisesta (TTL 2:2). AOYL 1:10:n mukaan kaikki osakkeet tuottavat yhtiössä yhtäläiset oikeudet, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Yhtiökokous, hallitus tai isännöitsijä ei saa tehdä päätöstä tai ryhtyä muuhun toimenpiteeseen, joka on omiaan tuottamaan osakkeenomistajalle tai muulle epäoikeutettua etua yhtiön tai toisen osakkeenomistajan kustannuksella.

Hallinnon tarkastuksen tarkoitus

Hallinnon tarkastus on *laillisuustarkastusta* kuten muukin tilintarkastus (Kosonen 2005, 245; Ruohonen 2020, 303).[1] Hallinnon tarkastusta säännellään pääosin

[1] Laillisuustarkastuksen ohella tilintarkastusta ja hallinnon tarkastusta ohjaavia yleisiä periaatteita ovat *olennaisuuden periaate* ja *kohtuullisen varmuuden periaate* (Horsmanheimo & Steiner 2017, 254), *ammattieettiset periaatteet* (TTL 4:1) sekä *hyvä tilintarkastustapa* (TTL 4:3). ISA 240 -standardin mukaan tilintarkastajan velvollisuutena on hankkia *kohtuullinen varmuus* siitä, ettei tilinpäätöksessä kokonaisuutena ole väärinkäytöksestä tai virheestä – kuten vilpillisestä taloudellisesta raportoinnista tai varojen väärinkäytöstä – johtuvaa olennaista virheellisyyttä (IFAC 2018, 421). Tilintarkastajan on noudatettava ammattieettisiä periaatteita ja suoritettava tilintarkas-

tilintarkastuslaissa, jossa hallinnon tarkastuksen tarkoitus kytketään vahvasti laillisuustarkastukseen, tilintarkastuskertomuksen sisältöön sekä tilintarkastajan huomautusvelvollisuuteen (Horsmanheimo & Steiner 2017, 254–255). Tilintarkastajan on huomautettava tilintarkastuskertomuksessa, jos vastuuvelvollinen henkilö on 1) syyllistynyt tekoon tai laiminlyöntiin, josta saattaa seurata vahingonkorvausvelvollisuus yhteisöä tai säätiötä kohtaan; tai 2) rikkonut yhteisöä tai säätiötä koskevaa lakia taikka yhteisön tai säätiön yhtiöjärjestystä, yhtiösopimusta tai sääntöjä (TTL 3:5.5). Tilintarkastajan tulee ottaa kantaa ainoastaan yhteisön toimivan johdon lainmukaisuuteen eikä puuttua yhtiötä koskeviin tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin (Ruohonen 2020, 303). Hallinnon tarkastus ei esimerkiksi ota kantaa siihen, miten kannattavasti ja järkevästi yhteisön johto on toiminut taloudellisesti (Horsmanheimo & Steiner 2017, 254). Johdon toki edellytetään noudattavan päätöksenteossaan osakkaiden yhdenvertaisuusperiaatetta (AOYL 7:17) ja huolellisuusperiaatetta (AOYL 1:10).

Hallinnon tarkastuksen merkitys – agenttiteoreettinen lähestymistapa

Tilintarkastuksen ja siihen Suomessa sisältyvän hallinnon tarkastuksen merkitystä selitetään usein agenttiteorian avulla (Cohen, Krishnamoorty & Wright 2002; Meklin 2009; Ruohonen 2020, 49–51; Sikka, Filling & Liew 2009). Alkujaan Jensenin ja Mecklingin (1976) kehittämä agenttiteoria soveltuu tilanteeseen, jossa yhtiön omistus ja johto ovat eriytyneet. Agenttiteoria perustuu ajatukseen agenttisuhteesta, joka syntyy, kun päämies (osakkeenomistaja) antaa omistamansa resurssin agentin (johdon eli tässä hallituksen ja isännöitsijän) käyttöön ja antaa agentille tehtäväksi hoitaa ja käyttää varoja päämiehen tavoitteen mukaan. Päämiehen ja agentin oletetaan olevan rationaalisia toimijoita, jotka maksimoivat kumpikin omaa etuaan. Tämän seurauksena päämies ei voi olla varma siitä, toteuttaako agentti sille annetut tehtävät päämiehen edun ja tavoitteen mukaan. (Jensen & Meckling 1976.) Yksi ratkaisu päämiehen ja agentin välillä vallitsevaan informaation epäsymmetriaan on, että päämies hankkii tilintarkastajan varmentamaan, että agentin antama informaatio yrityksen taloudellisesta tilanteesta on oikeaa ja riittävää (Sikka ym. 2009, 137). Perinteisten päämies-agenttikonfliktien ohella yhtiöissä saatetaan tunnistaa osakkeenomistajien keskinäisiä ristiriitoja tavoitteiden ja käytettävissä olevan informaation suhteen. Tutkimuskirjallisuudessa päämiesten välillä vallitsevia ristiriitoja kutsutaan

tuslaissa tarkoitetut tehtävät ammattitaitoisesti, rehellisesti, objektiivisesti ja ammatillinen kriittisyys säilyttäen sekä huolellisesti yleinen etu huomioon ottaen (TTL 4:1). Lisäksi tilintarkastaja on velvoitettu noudattamaan hyvää tilintarkastustapaa (TTL 4:3), jonka sisältöön vaikuttavat lait ja asetukset, kansainväliset tilintarkastusalan standardit, ammattieettiset periaatteet ja IESBA:n eettiset säännöt, viranomaisten päätökset ja tuomioistuinten ratkaisut, tilintarkastusalan keskeisten järjestöjen ohjeet ja suositukset (Suomen Tilintarkastajat ry. 2021) sekä huolellisten ammattihenkilöiden yleisesti noudattama tilintarkastuskäytäntö (Suomen Tilintarkastajat ry 2019).

päämies-päämies-konflikteiksi, joiden lieventämiseksi tilintarkastus voi niin ikään toimia ratkaisuna (Carey ym. 2000).

Hallinnon tarkastuksen sisältö vaiheittain

Hallinnon tarkastuksen sisältöä ei edellä mainittua tarkemmin määritellä säännöstasolla (Blúmme 2008, 58; Ruohonen 2020, 35; Torpo 2012, 96). Aiemmassa kirjallisuudessa tilintarkastuksen (mukaan lukien hallinnon tarkastuksen) sisältöä on kuitenkin pyritty hahmottamaan tarkemmin kuvaamalla sitä eri suoritusvaiheisiin jakautuvana prosessina. Tässä tutkimuksessa hallinnon tarkastuksen sisältö jaetaan suunnitteluun, toteutukseen ja raportointiin (Ruohonen 2020, 304).

Hallinnon tarkastuksen *suunnittelun* yhteydessä tilintarkastajan tulisi tunnistaa yhtiötä koskevat keskeiset riskit ja relevantit säädökset (AOYL, TTL ja KPL) sekä tapauskohtaisesti mahdolliset muut säännökset, joita yhtiön johdon tulee toiminnassaan noudattaa. Lisäksi tilintarkastajan tulee tunnistaa keskeiset yhtiön hallintoon kohdistuvat riskit (kuten vaaralliset työyhdistelmät), jotka vaikuttavat siihen, mihin tilintarkastaja kohdistaa tarkastustoimenpiteitä yhtiön hallinnon tarkastusta toteuttaessaan. (Ruohonen 2020, 304.)

Hallinnon tarkastuksen toteutus sisältää ne tarkastustoimenpiteet, joita tilintarkastaja suorittaa arvioidessaan johdon ja yhtiökokouksen päätöksenteon lainmukaisuutta ja tuleeko hänen antaa tilintarkastuskertomuksessa huomautus (TTL 3:5.5). Keskeisiä hallinnon tarkastuksen kohteita ovat *yhtiökokouksen ja hallituksen kokousten päätökset, pöytäkirjojen muotoseikat ja päätösten täytäntöönpano* (Etelämaa 2002; Koski & af Schultén 2000; Riistama 2000; Ruohonen 2020; Tomperi 2018). Myös *yhtiöjärjestyksen noudattamisen tarkastaminen* liittyy ennen kaikkea hallinnon tarkastamiseen (Vahtera 2019, 58–74). Tilintarkastajan pitää myös pyrkiä tunnistamaan, liittyykö *tärkeimpiin sopimuksiin* erityisiä riskejä tai mahdollisia lainvastaisuuksia (Ruohonen 2020, 173). *Kaupparekisterimerkintöjen oikeellisuuden* tarkastamisella on olennainen merkitys, sillä niitä hyödyntävät päätöksenteossaan esimerkiksi velkojat ja tulevat osakkeenomistajat (Ruohonen 2020, 258). Hallinnon tarkastuksen kohteena on myös *osakasluettelo,* jonka ylläpito on hallituksen vastuulla (Ruohonen 2020, 151). Hallinnon keskeinen tehtävä on yhtiön omaisuuden huolellinen hoito, joten asunto-osakeyhtiön *vakuutukset* kuuluvat myös hallinnon tarkastuksen kohteisiin (Riistama 2000, 164; Tomperi 2018, 131). Muina hallinnon tarkastuksen kohteina on mainittu *sisäinen valvontajärjestelmä* (Torpo 2012), *veroasioiden hoito* (Riistama 1999, 248) ja *vaaralliset työyhdistelmät* (Riistama 2000, 151).

Edellä mainittuja kohteita on syytä tarkastaa myös asunto-osakeyhtiön hallinnon tarkastuksessa. Erityisesti tulee tutustua tehtyjen päätösten noudattamiseen ja täytäntöönpanoon (Sillanpää & Vahtera 2011, 181). Oleellista on valvoa sekä johdon

huolellisuusvelvoitteen että osakkeenomistajien yhdenvertaisuuden toteutumista. Yhdenvertaisuusperiaate korostuu asunto-osakeyhtiöissä, joissa osakkeenomistajilla on velvollisuus suorittaa vastikemaksuja yhtiölle (Matilainen 2012, 72). Tomperi (2018, 130) nostaa yhtiöjärjestyksestä tarkastettaviksi seikoiksi erityisesti yhtiövastikkeen määräytymisperusteiden ja lainaosuuksien maksamista koskevien määräysten noudattamisen. Sillanpään ja Vahteran (2011, 181) mukaan hallinnon tarkastukseen kuuluu myös osakeluettelon pidon lainmukaisuuden jaAOYL:n edellyttämien kunnossapito- ja muutostyöilmoitusten säilytyksen asianmukaisuuden tarkastaminen.

Kolmannessa vaiheessa tilintarkastus huipentuu tilintarkastajan raportointiin. Tilintarkastaja raportoi tilintarkastuskertomuksessa tarkastuksen tuloksista. Tilintarkastajan on tehtävä suoritetusta tilintarkastuksesta tilinpäätökseen merkintä, jossa viitataan tilintarkastuskertomukseen (TTL 3:4). Tilintarkastajan on *huomautettava tilintarkastuskertomuksessa,* jos tarkastuskohteen johto on syyllistynyt tekoon tai laiminlyöntiin, josta saattaa seurata vahingonkorvausvelvollisuus tarkastuskohdetta kohtaan, tai jos johto on rikkonut tarkastuskohdetta koskevaa lakia taikka sen yhtiöjärjestystä, yhtiösopimusta tai sääntöjä (TTL 3:5). Muita mahdollisia raportoinnin muotoja ovat tilintarkastuspöytäkirja (TTL 3:7), tilintarkastusmuistio ja suullinen raportointi.

Menetelmät ja empiirinen aineisto

Tutkimusstrategia ja haastateltavien valinta

Tämän tutkimuksen tavoitteena on lisätä tietoa hallinnon tarkastuksen käytännöstä tilintarkastajan näkökulmasta asunto-osakeyhtiöiden kontekstissa. Koska kyseessä on vähän kartoitettu ilmiö, josta olemassa olevaa ymmärrystä halutaan syventää, tutkimus toteutettiin laadullisena tutkimuksena. Aineiston keruumetodina käytettiin puolistrukturoituja teemahaastatteluita (teemoista asunto-osakeyhtiön hallinnon tarkastuksen tarkoitus, merkitys ja sisältö). Tutkija pystyi tällöin joustavasti ohjaamaan tiedonhankintaa haastattelutilanteessa ja haastateltavilla oli vapaus tuoda esille omia kokemuksiaan ja mielipiteitään laajastikin (Hirsijärvi & Hurme 2008).

Haastateltavien valinnassa käytettiin harkinnanvaraista näytettä (Hirsjärvi & Hurme 2008, 58–59). Haastateltavien tuli täyttää kolme kriteeriä: 1) auktorisoitu HT- tai KHT-tutkinnon suorittanut kokenut tilintarkastaja, 2) riittävä kokemus asunto-osakeyhtiöiden tilintarkastuksesta ja 3) edustaa pientä, keskisuurta tai suurta tilintarkastusyhteisöä, jotta tutkimustulokset pohjautuvat erilaisten tilintarkastusyhteisö-

jen toimintatapoihin. Haastatellut yhdeksän auktorisoitua tilintarkastajaa koodattiin lyhenteillä H1–H9 anonymiteetin turvaamiseksi (Liite 1).

Aineiston käsittely ja analysointi

Tutkimushaastattelut tallennettiin haastateltavien suostumuksella, jolloin haastattelijoiden oli mahdollista keskittyä haastateltavan aktiiviseen kuunteluun ja jatkokysymysten esittämiseen. Aineisto litteroitiin[2] pian haastattelun jälkeen sanatarkasti joitakin täytesanoja ja toistoja lukuun ottamatta. Aineiston analyysissa käytettiin laadullista sisällönanalyysiä (Tuomi & Sarajärvi 2018), joka toteutettiin osin tietokoneavusteisesti ATLAS.ti-ohjelmaa apuna käyttäen, osin manuaalisesti. Aineistosta poimitut tutkimuksen tavoitteiden kannalta relevantit sitaatit ryhmiteltiin teoreettisen viitekehyksen pohjalta kolmeen luokkaan eli käsityksiin hallinnon tarkastuksen 1) tarkoituksesta, 2) merkityksestä ja 3) sisällöstä, joka jaettiin edelleen tarkastuksen suunnitteluun, toteutukseen ja raportointiin.

Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen validiteettia pyrittiin parantamaan selkeästi määritellyillä käsitteillä, huolellisesti muodostetulla teoreettisella viitekehyksellä, kriteerit täyttävillä haastateltavilla, tarkoitukseen sopivilla tutkimusmenetelmillä, aineiston mahdollisimman tasapuolisella analyysilla, ja huolellisesti tehdyillä päätelmillä, jotka on avoimesti selitetty tutkimusraportissa. Tutkimuksen empiiristen tulosten yhteydessä on esitetty suoria ja epäsuoria lainauksia tutkimushaastatteluista, jotta lukijalla on mahdollisuus arvioida tutkijoiden esittämien johtopäätösten loogisuutta ja uskottavuutta. (Kihn & Ihantola 2008, 87–90). Reliabiliteetti pyrittiin varmistamaan kuvaamalla tutkimushaastatteluiden toteutusta, aineiston käsittelyä ja analysointia sekä tutkimustulosten rajoitteita mahdollisimman tarkasti (ks. Kihn & Ihantola 2008, 90–91). Tallennetun haastatteluaineiston litterointi tehtiin huolellisesti ja tarkasti, jotta aineistoon ei muodostuisi virheitä ennen varsinaisen analyysin huolellista toteuttamista.

---

[2] Yksi kirjoittajista litteroi ensimmäiset haastattelut. Tutkimusapulainen litteroi loput haastattelut.

Tulokset

Hallinnon tarkastuksen tarkoitus ja merkitys

Kaikkien haastateltavien mukaan hallinnon tarkastuksen tarkoituksena on ensinnäkin johdon toiminnan lainmukaisuuden valvonta ja toiseksi neuvonta laillisuuskysymyksissä. Tällöin ei haastateltavien mukaan oteta kantaa yhtiötä koskeviin tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin vaan ainoastaan johdon toiminnan lainmukaisuuteen. Jos ja kun tilintarkastaja saa tietää merkittävistä yhtiössä tapahtuvista päätöksistä jo etukäteen, hän voi neuvoa päätöksenteon yksityiskohdissa jo ennen kuin päätös tehdään (H1). H8 korosti, että vaikka asiakkaita ohjeistetaan lain ja hyvän tavan mukaisista menettelyistä, on hyvin tarkasti pidettävä huolta siitä, *"että ne päätökset kuitenkin tehdään sitten siellä yhtiön puolessa, että se [ohjeistus] on enemmän tämmöistä esimerkinomaista kertomista, että kuinka asiat voitaisiin tehdä."* Isännöitsijän valinta on asunto-osakeyhtiössä seikka, johon tilintarkastajan ei tule ottaa kantaa (H2).

Hallinnon tarkastuksen koettiin linkittyvän niin vahvasti muuhun tilintarkastukseen, että haastateltavien oli vaikea ajatella suorittavansa tilintarkastusta ilman hallinnon tarkastusta. Hallinnon tarkastuksen nähtiin myös aina olevan sidoksissa kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastukseen, koska yhtiökokouspöytäkirjan mukaisten päätösten (koskien esimerkiksi vastikkeita, rahastointeja ja isoja urakoita) pitäisi näkyä kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä asianmukaisesti. Esimerkiksi H2 totesi, että *"pöytäkirjojen lukemista ja kirjanpidon tarkastusta tehdään samaan aikaan ja katsotaan, että päätösten mukaiset asiat näkyy kirjanpidossa ja toisinpäin, että kaikista asioista on päätökset".*

Kaikkien haastateltavien mukaan hallinnon tarkastuksen rooli on erittäin merkittävä. Asunto-osakeyhtiön tarkastuksessa hallinnon tarkastuksen merkityksen koettiin korostuvan moniin muihin yhtiömuotoihin verrattuna. Erityisen merkittävänä hallinnon tarkastusta pidettiin osakkeenomistajien aseman turvaamisen kannalta, koska asunto-osake on yksityishenkilön tärkeä ja usein ainoa varallisuuskohde. Myös isännöitsijän ja lainanantajien mainittiin hyötyvän hallinnon tarkastuksesta samoin kuin tulevien asunnonostajien ja sopimuskumppaneiden. Verottajan ei puolestaan koettu olevan kiinnostunut asunto-osakeyhtiöiden taloudenpidosta, sillä lähtökohtaisesti asunto-osakeyhtiöt eivät maksa yhteisöveroja. H2 kuitenkin nosti esille, että laiminlyötäessä asunto-osakeyhtiön hallintoa jättämällä velvoitteita hoitamatta tai toimimalla vastoin lakia, voisivat tilintarkastajan tekemät havainnot kiinnittää myös verottajan huomiota.

Tilintarkastajan suorittamaa hallinnon tarkastusta pidettiin merkittävänä myös, koska asunto-osakeyhtiössä hallitukselta saattaa usein puuttua talouden ja juridiikan

osaamista. Yhtiökokouksessa äänivaltaansa käyttävillä osakkeenomistajilla edellä mainittu osaaminen voi olla vielä heikompaa. Nämä seikat tuovat isännöitsijälle merkittävän aseman, josta syystä hänen toimintansa valvonta on tärkeää, kuten esimerkiksi H5 totesi:

> … [hallinnon tarkastuksen] näen erittäin tarpeellisena johtuen siitä lähinnä, että taloyhtiöiden hallitukset koostuvat yleensä pelkästään maallikoista, joilla ei ole lakien tuntemusta, ei myöskään taloushallinnon tuntemusta, ja ei niitä isännöitsijöitä oikein muut sitten valvo. (H5)

Hallinnon tarkastuksen sisältö

Edellä muodostetussa hallinnon tarkastuksen sisällöllisessä viitekehyksessä hallinnon tarkastus jäsenneltiin tilintarkastusprosessin mukaan suunnitteluun, toteutukseen ja raportointiin. Seuraavaksi kuvataan, mitä haastatellut kokevat sisältyvän kuhunkin vaiheeseen.

Suunnittelu ja riskien arviointi

Hallinnon tarkastusta suunnitellessaan tilintarkastajan tulee tunnistaa sekä edellä mainitut yhtiötä koskevat keskeiset säädökset että olennaiset riskit, jotta tilintarkastaja voi tarkastuksen edetessä arvioida yhtiön hallinnon hoidon lainmukaisuutta. Haastateltavilta kysyttiin, millaisia riskejä asunto-osakeyhtiöissä on tunnistettavissa ja millaisiin seikkoihin tilintarkastajan tulisi hallinnon tarkastuksessa erityisesti kiinnittää huomiota. Esiin tuodut riskit voidaan ryhmitellä kolmeen ryhmään: 1) isännöitsijään 2) päätöksentekoon ja toimeenpanoon sekä 3) osakkeenomistajiin liittyviin riskeihin.

Isännöitsijään liittyvät riskit

Merkittävänä riskinä pidettiin *vaarallisia työyhdistelmiä*, jotka ovat keskeinen riski kaikissa osakeyhtiöissä. Suuremmissa yhtiöissä talouden eri toiminnot, kuten kirjanpito, maksatus ja laskutus ovat tyypillisesti eriytetty toisistaan, jotta vaarallisia työyhdistelmiä ei pääsisi muodostumaan. Asunto-osakeyhtiön kontekstissa vaaralliset työyhdistelmät linkittyvät H1:n ja H2:n mukaan vahvasti juuri isännöitsijän toimintaan, kun isännöitsijä hoitaa kirjanpidon, maksatukset ja laskut, eikä kukaan muu valvo hänen toimintaansa. Tilanne lisää luonnollisesti virheellisyyden riskiä, kun yksi ja sama taho ilman valvontaa hoitaa yhtiön taloutta eikä kaikkia pieniä tapahtumia välttämättä viedä hallituksen hyväksyttäviksi. Lisäksi väärinkäytösten mahdollisuus

kasvaa, ellei sisäistä valvontaa ole järjestetty asianmukaisesti. H1 toteaakin, että tämä isännöitsijään liittyvä riski vaatii korostetumpia tarkastustoimenpiteitä.

Isännöitsijän toimintaa ylipäätään pidettiin merkittävänä riskinä, varsinkin jos isännöitsijä ei ole *ammattitaitoinen* ja tilintarkastajalle entuudestaan tuttu. Haastateltava H5 kiteytti asian seuraavasti: *"isännöinnin taso on se, mikä tätä tarkastustoimintaa määrittelee"*. Suurin osa haastateltavista kertoi luottavansa yleisesti ottaen enemmän suurissa ja tunnetuissa isännöintitoimistoissa työskenteleviin isännöitsijöihin. Yksin toimiviin, uusiin ja kokemattomiin isännöitsijöihin haastateltavat suhtautuivat huomattavasti varauksellisemmin ja kokivat näissä tilanteissa joutuvansa tekemään enemmän töitä ja olemaan erityisen tarkkana (H5). Isännöitsijän *luotettavuuden* kerrottiin myös olevan yksi asiakasvalintaan keskeisesti vaikuttava seikka. H2 totesi olevan sellaisia isännöitsijöitä, joiden hoitamia taloyhtiöitä ei ota enää tarkastukseen, koska *"isännöitsijä ei vaan osaa hommaansa eikä ole ammattitaitoinen"*. Isännöitsijään liittyvää riskiä tasapainottavana tekijänä H5 mainitsi hallituksen jäsenten valveutuneisuuden lisääntymisen, minkä hän koki olevan seurausta median isännöintiä koskevasta uutisoinnista. Hänen mukaansa lisääntynyt kiinnostus isännöitsijän toimintaan edesauttaa taloyhtiön asianmukaista hoitamista ja väärinkäytösten esiintuloa.

Päätöksentekoon ja toimeenpanoon liittyvät riskit

Asunto-osakeyhtiön hallitukseen liittyvänä riskinä tuli esille *hallituksen jäsenten kokemattomuus* hallitustyöskentelystä ja puuttuva asunto-osakeyhtiöiden toimintaa ohjaavan lainsäädännön tuntemus, mikä haastateltujen mukaan näkyy puutteina päätöksenteossa ja pöytäkirjoissa. Yhtäältä isännöitsijän ammattitaidon todettiin usein korjaavan näitä puutteita (H6) mutta toisaalta epäsymmetrisen informaation koettiin tuovan isännöitsijälle myös mahdollisuuden väärinkäytöksiin (H3).

H1 nosti esiin riskin siitä, että *osakkaiden yhdenvertainen kohtelu ei toteudu*.Erityisenä riskinä mainittiin mahdolliset yhtiössä käynnissä olevat suuret *saneeraukset*, jolloin tehtyjen kilpailutusten ja päätösten oikeellisuuden sekä rahoitusvastikkeiden asianmukaisen perinnän tarkastuksen nähtiin korostuvan (H1, H8). Hallinnon tarkastuksen suunnitteluun vaikuttavana riskinä tuli esiin myös *yhtiöjärjestyksen erikoismääräykset*, esimerkiksi vastikeperusteisiin liittyen, joiden noudattamista pitää erityisesti tarkastaa. H9 totesikin, että *"kun on riittävän monimutkainen yhtiöjärjestys, niin silloin riski on suurempi, että sitä ei myöskään osata kunnolla noudattaa"*.

Lisäksi riskinä nostettiin esiin erilaiset *erimielisyydet ja konfliktit*, joiden yhteydessä pitää tarkastaa, onko johto hoitanut tilanteita huolellisesti ja taloyhtiön edun mukaisesti (H8). H9 nosti esiin rakennusurakoihin liittyvät puutteet, virheet tai lisälaskutukset, joiden selvittelyn yhteydessä korostuvat päätöksenteon lainmukaisuus ja pöytäkirjojen tarkkuus. Hallinnon tarkastuksen kokonaistyömäärästä tällaiset riidat

saattavat H9:n mukaan käsittää jopa yli puolet, koska tilanteet ovat yleensä hyvin vaativia ja myös taloudelliselta vaikutukseltaan merkittäviä.

> …jos taloyhtiössä jotain erimielisyyksiä tai riitoja on osakkeenomistajien tai urakoitsijoiden tai muiden tahojen kanssa, niin ne on semmoisia, joita pyritään havaitsemaan. Osataan kohdentaa tämmöisiin riita-asioihin sitten myös tarkastustoimenpiteitä. Niissäkin palaa monesti tilanne siihen, että onko johto huolellisesti hoitanut taloyhtiön toimintaa ja erityisesti taloyhtiön edun mukaisesti riitatilanteita vienyt eteenpäin. (H8)

Osakkeenomistajiin liittyvät riskit

Asunto-osakeyhtiön kokoa joko pidettiin tai ei pidetty seikkana, joka vaikuttaisi hallinnon tarkastuksen suunnitteluun tai riskien arviointiin. *Osakkaiden välisiä riitoja* pidettiin kuitenkin riskinä, joka useimmin realisoituu nimenomaan pienemmissä taloyhtiöissä.

> Mitä pienempi taloyhtiö, niin sitä useammin siellä on osakkaiden välisiä riitoja, jotka sitten hallinnon tarkastuksessa tulee tosi tärkeäksi, että mitä siellä on pöytäkirjattu. ... Ei ehkä ymmärretä, että kun omatoimi-isännöitsijän omassa kylpyhuoneessa tapahtuu vesivahinko, niin miten sit toimitaan. Tämän tyyppiset asiat aiheuttaa ongelmia. Päätöksenteko ei ole aina tarpeeksi hyvin dokumentoitua, ei ole jääviysasioita. … Mitä isommasta talosta on kysymys, sitä harvemmin ne [riidat] on osakkaiden välisiä. (H9)

Hallinnon tarkastuksen suunnitteluun vaikuttavaksi seikaksi nähtiin myös asukasosakkaiden ja sijoittajaosakkaiden väliset mahdolliset ristiriitatilanteet. Haastateltava H5 nosti esiin osakasluettelon ja hallituksen kokoonpanon vertailun merkityksen hallinnon tarkastuksen suunnittelussa. Hänen mukaansa uusissa asunto-osakeyhtiöissä sijoittajien osuus osakkeenomistajista on vähintään neljänneksen luokkaa, joten asukasosakkaiden aseman kannalta on tärkeää, että hallituksen toimintaa tarkastetaan tarkemmin, jos hallitus koostuu pelkästään sijoittajista.

> … kyllä niitä hallituksen päätöksiä pitää lukea vähän sitäkin silmällä pitäen, että missä asemassa ne ei-sijoittajat siellä taloyhtiössä sitten on. Koska kyllähän se varsin yleistä on, että silloin, kun siellä on pelkästään sijoittajia, niin hallituksen toiminta tähtää pääsääntöisesti siihen, että kulut pidetään alhaalla. Säästetään, säästetään sitten kaikesta, että tuotot nousee. (H5)

Toisaalta H6 piti sijoittajien olemassaoloa hallinnon tarkastuksen riskejä vähentävänä seikkana. Ammattisijoittajilla on hänen mukaansa osaamista, joka vaikuttaa siten, että he ovat kiinnostuneita hakeutumaan hallitukseen, ottamaan asioista selvää ja osallistumaan päätöksentekoon eri lailla kuin asukasomistajat, jotka eivät välttämättä

edes halua osallistua yhtiökokouksiin. Ammattisijoittajien mukana oleminen näkyy H6:n mukaan siten myös laadukkaampina pöytäkirjoina. Osa haastateltavista (H8 ja H9) koki kuitenkin asian niin, ettei omistajien rooli (asukas/sijoittaja) erityisemmin vaikuta hallinnon tarkastuksen sisältöön, kun kyse kuitenkin on laillisuusvalvonnasta eikä tarkoituksenmukaisuuskysymyksistä.

Kaikkien haastateltavien mukaan heidän edustamissaan tilintarkastusyhteisöissä tarkastus käytännössä suunnitellaan hyödyntäen työpaperipohjaa eli tarkastuksen ohjaamista ja dokumentointia varten luotua lomaketta.

Toteutus

Haastatteluissa nousi esiin sekä yleisiä osakeyhtiöiden että erityisiä asunto-osakeyhtiöiden hallinnon tarkastuksen kohteita. Kaikki haastatellut tilintarkastajat kokivat *hallintoelinten kokousten ja yhtiökokousten päätösten tarkastamisen* keskeiseksi osaksi hallinnon tarkastusta. Haastateltavat pitivät olennaisena tarkastaa pöytäkirjoista ensinnäkin päätösten lainmukaisuus ja toiseksi päätösten noudattaminen. Lisäksi olisi vielä varmistuttava kaikkia merkittäviä tilikauden aikaisia tapahtumia koskevien päätösten asianmukaisuudesta. Hallinnon tarkastuksessa tulisi haastateltavien mukaan tarkastaa pöytäkirjat sekä päätösten asiasisällön että pöytäkirjojen muotoseikkojen osalta. Hallituksen tai yhtiökokouksen päätösvaltaisuuden ja pöytäkirjojen allekirjoitusten tarkastaminen sisältyvät myös hallinnon tarkastukseen.

Haastateltavien mukaan myös *yhtiöjärjestys* on hallinnon tarkastuksen kohde. Keskeisiksi tarkastettaviksi seikoiksi, jotka ilmenevät yhtiöjärjestyksestä, koettiin vastikkeiden määräytymisperusteet, määräykset lainaosuuksien maksamisesta ja yhtiökokouksen päätöstä vaativat asiat. H3 toi esiin vanhojen yhtiöjärjestysten mahdollisesti sisältämät erityiset määräykset, jotka edellyttävät tilintarkastajan lausuntoa, ja H9 puolestaan totesi, että viime aikoina yhtiöjärjestyksiin on alkanut tulla poikkeavia määräyksiä, minkä vuoksi niihin on perehdyttävä huolella.

Merkittävimmät sopimukset, kuten isännöintisopimukset, lainasopimukset, huolto- ja urakkasopimukset sekä tontin vuokrasopimukset, ovat myös kaikkien haastateltavien mukaan hallinnon tarkastuksen kohteita. Olennaisena osana hallinnon tarkastusta pidettiin myös varmistumista asianmukaisista asunto-osakeyhtiön *vakuutuksista* (H1, H2, H6), jotka voidaan tarkastaa tilikauden vakuutuslaskuista ja niiden maksusuorituksista (H2).

Myös *kaupparekisteritietojen oikeellisuus ja ajantasaisuus* on hallinnon tarkastuksen kohde. Erityisesti hallituksen jäsenet, tilintarkastajat ja voimassa olevat prokurat koettiin tärkeiksi tarkastettaviksi tiedoiksi. H2:n mukaan ”*joskus on löytynyt vuosikymmeniäkin vanhoja prokuroita vielä roikkumasta kaupparekisteristä*”. *Osakasluettelon* tarkastamisen katsottiin myös kuuluvan hallinnon tarkastuksen kohteisiin,

kuten H5 totesi: *”Osakasluettelon tarkastan, että semmoinen löytyy, se on ajan tasalla, sieltä löytyy merkitsemispäivät”.*

Lähipiiritapahtumien tarkastus kuuluu myös hallinnon tarkastuksen piiriin haastateltavien yhtenevän käsityksen mukaan. H1:n mukaan hallinnon tarkastuksessa tulisi kiinnittää huomiota palveluiden ostoihin ja varmistua mahdollisesti havaittujen lähipiiritapahtumien osalta, onko palvelut kilpailutettu, onko niistä maksettu markkinaehtoinen hinta ja onko veloitukset tehty asianmukaisesti.

Asunto-osakeyhtiöiden pääasiallinen pyrkimys nollatulokseen ja nollaveroihin ei sulje pois *verotuksen tarkastuksen* merkitystä hallinnon tarkastuksen osana (H1, H2). Veroilmoitusten asianmukaisuus (H1), ja myös verotuspäätökset (H6) sekä yhtiön mahdollinen arvonlisäverovelvollisuus (H6, H8, H9) nähdään hallinnon tarkastuksen kohteina.

Vaaralliset työyhdistelmät koetaan keskeisiksi riskeiksi, joihin liittyen *sisäisen valvonnan järjestämisen* tarkastamisen katsottiin sisältyvän hallinnon tarkastukseen, kuten H8 toi esiin:

> … kuinka hallitus on järjestänyt yhtiön valvonnan. Onko esimerkiksi sovittu, että joku hallituksen jäsen toimii tositetarkastajana, joka varmistaa, että kirjanpitoon ei viedä eikä yhtiö maksa epäasianmukaisia menoja. Ja onks siellä jonkunlainen hyväksymismenettely olemassa. (H8)

Toimintakertomuksen tarkastaminen nähtiin tärkeänä osana hallinnon tarkastusta (H6, H5, H8, H9), koska toimintakertomus on asunto-osakeyhtiöissä pakollinen (AOYL 10:5). Nykyisen tilintarkastuslain mukaan tilintarkastuksen kohteena ovat yhteisön tai säätiön tilinkauden kirjanpito, tilinpäätös sekä hallinto (TTL 3:1). Koska *”toimintakertomuksessa käytännössä tehdään tilitys siitä, kuinka hallintoa on hoidettu”* (H8), eikä se sisälly kirjanpitoon ja tilinpäätökseen, sen tarkastaminen on osa hallinnon tarkastusta.H8 totesi lisäksi, että ”se *[toimintakertomus] on aivan keskeinen vielä siitäkin näkökulmasta, että yhtiön osakkeenomistajat tyypillisesti perehtyy enemmänkin toimintakertomuksen tietoihin, kuin tilinpäätöksen tietoihin”*. H6 piti keskeisenä toimintakertomuksesta tarkastettavana asiana *toiminnan jatkuvuuteen liittyviä kysymyksiä* ja H5 nosti esiin erityisesti *talousarvion* tarkastuksen merkityksen taloyhtiön *maksukyvyn* turvaamisen kannalta erityisesti taloyhtiöissä, joissa sijoittajien osakeomistus on merkittävä. Tällaisessa tilanteessa voi hänen mukaansa syntyä intressiristiriita asukasomistajien ja sijoittajien välillä, kun sijoittajat saattavat tavoitella suuria tuottoja taloyhtiön maksukyvyn kustannuksella.

Avoinna olevat oikeudenkäyntiasiat ja yhtiössä aiemmin tapahtuneet tiedossa olevat *väärinkäytökset* nostettiin myös esiin hallintoa tarkastettaessa huomioon otettavina seikkoina (H6). Lisäksi erityisesti *maksuliikenteen tarkastus* katsottiin olennaiseksi kavallusten ja väärinkäytösten havaitsemisen kannalta ja siitä syystä myös hallinnon

tarkastukseen kuuluvaksi osa-alueeksi, vaikka maksuliikenne sinänsä onkin kirjanpitoon liittyvä asia (H9).

Edellä käsitellyt haastateltujen esiin nostamat asunto-osakeyhtiön hallinnon tarkastuksen kohteet ovat myös yleisiä osakeyhtiön hallinnon tarkastuksen kohteita. Erityisesti asunto-osakeyhtiön hallinnon tarkastuksen kohteina haastatteluissa nousivat esiin *rahastointipäätökset ja lainaosuussuoritukset* ja se, että ne ovat yhtiöjärjestyksen ja yhtiökokouksen päätösten mukaisia. H5 kertoi rahoitusvastikkeiden oikeellisuuden tarkastuksen olevan paljon enemmän tarkkuutta vaativaa kuin rutiinitoimenpiteenä hoidettavan hoitovastikkeiden oikeellisuuden tarkastuksen, koska *”tulee aika useasti vastaan, että rahoitusvastikkeita peritään yhtiöjärjestyksen vastaisesti”.*

Isännöitsijälle ja hallitukselle maksetut palkkiot ja isännöitsijän veloitukset (H1, H4) ovat myös erityisesti asunto-osakeyhtiön hallinnon tarkastuksen kohteita. Tilintarkastajan tulee varmistua siitä, että hallituksen jäsenten palkkiot perustuvat kirjalliseen yhtiökokouksen päätökseen tai yhtiökokouksessa hyväksyttyyn sopimukseen ja että isännöitsijälle mahdollisesti maksetut lisäpalkkiot ja veloitukset on asianmukaisesti hyväksytty hallituksen kokouksissa.H4:n mukaan *”isännöitsijän veloituksia kannattaa tietysti katsoa muiltakin tileiltä kuin siltä isännöitsijän palkkiot -tililtä, että jos ne on laitettu johonkin muualle”.*

Raportointi

Hallinnon tarkastus kytkeytyy vahvasti TTL 3:5:5:n mukaiseen tilintarkastajan huomautusvelvollisuuteen tilintarkastuskertomuksessa. Kysymykseen, missä tilanteessa huomauttaminen tilintarkastuskertomuksessa tulisi haastateltavien mielestä asunto-osakeyhtiön tarkastuksessa kysymykseen, saatiin lukuisia esimerkkejä seikoista, joista tulee huomauttaa, ellei niitä saada korjattua tarkastuksen kuluessa:

- lain rikkomus, jossa voi tulla runsaasti vahingonkorvausvelvollisuutta,
- olennainen laiminlyönti tai olennainen vahinko,
- pöytäkirjat kokonaan allekirjoittamatta,
- pääoma- ja hoitovastikkeisiin liittyvät yli- ja alijäämätilanteet,
- lainvastaiset päätökset koskien hallituksen jäsenten huoneistojen remontteja, eivätkä hallituksen jäsenet ole jäävänneet itseään,
- toimintakertomuksen tai tilinpäätöksen olennainen myöhästyminen,
- osakkaiden maksamat hankeosuudet tai lainaosuudet väärin laskutettu,
- kaupparekisteritietojen puutteet (muistio/sähköposti ensi vaiheessa),
- sisäisen valvonnan puutteet (kirjanpidon tositetarkastukset, hyväksymismenettelyt),
- yhtiölle taloudellista vahinkoa aiheuttanut huolimaton toiminta vastikesaamisten perinnässä (H8 ja H9),
- kirjanpidon puutteellisesta hoidosta johtuva vastikkeiden virheellinen perintä (H3),

- hallituksen jäsen tai puheenjohtaja ei ole jäävännyt itseään, mutta on valittu sopimuskumppaniksi (H5),
- korjaushankkeiden urakointia ei ole kilpailutettu (H1),
- pöytäkirja puuttuu (H5).

Haastateltavien kokemuksen mukaan sen arviointi, tulisiko huomautus antaa, ei koskaan ole täysin yksiselitteistä eikä päätös selkeä, mutta toisaalta käytännön kokemus luo rutiinia näihin päätöstilanteisiin. Big4-yhtiöissä tukena on erikseen mukautettuihin kertomuksiin perehtynyt tiimi, jolta pyytää konsultaatioapua mahdollisissa epäselvissä tilanteissa. Myös pienemmissä tilintarkastusyhteisöissä keskustellaan haastavista tapauksista kollegoiden kanssa. Lisäksi apua löytyy asunto-osakeyhtiölaista ja sen kommentaareista, käydyistä koulutuksista ja omista aiemmista kokemuksista (H5).

Jos jokin seikka ei ole niin merkittävä, että siitä tulisi raportoida tilintarkastuskertomuksessa, on tilintarkastajalla kuitenkin mahdollisuus antaa erillinen vapaamuotoinen tilintarkastusmuistio tai tilintarkastuspöytäkirja (TTL 3:7). Osa haastateltavista piti kuitenkin asunto-osakeyhtiöiden tarkastuksissa haasteena sitä, että tilintarkastusmuistio jää usein yhtiössä käsittelemättä (H2, H3). H9 kertoi lähettävänsä havainnoistaan aina sähköpostin sekä isännöitsijälle että hallituksen puheenjohtajalle välttyäkseen spekulaatioilta, onko asiasta kerrottu vai ei.

Keskustelu ja johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli lisätä tietoa asunto-osakeyhtiöiden hallinnon tarkastuksesta tilintarkastajien näkökulmasta. Tutkimuksen tuloksena saatiin vastaukset tutkimuskysymyksiin: *Miten tilintarkastajat käytännössä kokevat hallinnon tarkastuksen 1) tarkoituksen, 2) merkityksen ja 3) sisällön asunto-osakeyhtiössä*? (Taulukko 1).

Taulukko 1. Asunto-osakeyhtiön hallinnon tarkastus – sisällönanalyysin tulokset

<table>
<tr><th colspan="3">ASUNTO-OSAKEYHTIÖN HALLINNON TARKASTUKSEN TARKOITUS JA MERKITYS
Laillisuustarkastusta ja neuvontaa laillisuuskysymyksissä
Olennainen osa tilintarkastusta
Osakkeenomistajien (myös isännöitsijän, lainanantajien ja sopimuskumppaneiden) aseman ja yhdenvertaisuuden turvaaminen</th></tr>
<tr><td colspan="3">HALLINNON TARKASTUKSEN SISÄLTÖ</td></tr>
<tr>
<td>Suunnittelu
Keskeisten säädösten ja niihin pohjaavien periaatteiden tunnistaminen
Riskien arviointi:
Isännöitsijän
• vaaralliset työyhdistelmät
• ammattitaito ja luotettavuus
Päätöksenteko ja toimeenpano
• hallituksen jäsenten kokemattomuus talous- ja lakiasioissa sekä hallitustyöskentelyssä
• osakkaiden yhdenvertaisen kohtelun vaarantuminen
• rakennusurakat, saneeraukset
• yhtiöjärjestyksen erityismääräykset
Osakkeenomistajien
• erimielisyydet ja riitatilanteet
• erilaiset intressit</td>
<td>Toteutus - tarkastuksen kohteet
Yleiset
• yhtiökokousten ja hallituksen kokousten päätökset ja niiden noudattaminen (pöytäkirjat vs. kirjanpito ja tilinpäätös)
• yhtiöjärjestys
• merkittävimmät sopimukset
• kaupparekisteritiedot
• osakasluettelo
• lähipiiritapahtumat
• vakuutukset
• verotus
• vaaralliset työyhdistelmät
• sisäisen valvonnan toteutus
• toimintakertomus (toiminnan jatkuvuus, talousarvio, maksuvalmius)
• avoimet oikeudenkäyntiasiat
• tiedossa olevat väärinkäytökset
• maksuliikenne (kavallusten ja väärinkäytösten varalta)
Erityiset
• rahastointipäätökset ja lainaosuussuoritukset
• isännöitsijälle ja hallitukselle maksetut palkkiot
• isännöitsijän veloitukset
• kunnossapito- ja muutostyöilmoitusten säilyttäminen</td>
<td>Raportointi
• Tilintarkastuskertomus: Tilintarkastajan huomautusvelvollisuus
• Tilinpäätösmerkintä
• Tilintarkastuspöytäkirja
• Tilintarkastusmuistio
• Keskustelut</td>
</tr>
</table>

Keskeiseksi *hallinnon tarkastuksen tarkoitukseksi* nähdään johdon toiminnan lainmukaisuuden valvonta (TTL 3:5.5; Kosonen 2005; Ruohonen 2020) myös asunto-osakeyhtiöissä. Toisena tarkoituksena nousee esiin neuvonta laillisuuskysymyksissä. Neuvonnan koettiin olevan tärkeää päätöksenteon laillisuuden varmistamisen kannalta, ja sen avulla tarkastuksen kuluessa oli mahdollista saada korjattua sellaisia asioita, joista tilintarkastaja olisi muutoin joutunut huomauttamaan tilintarkastuskertomuksessa. Ulkopuolisen tilintarkastajan suorittaman hallinnon tarkastuksen mainitaan myös hyödyttävän ja turvaavan eri sidosryhmiä kuten nykyisiä ja tulevia osakkeenomistajia, isännöitsijää (johtoa), lainanantajia ja sopimuskumppaneita. Torpon (2012) osakeyhtiöiden tilintarkastusta käsitelleen tutkimuksen tuloksia tukien,

nämäkin tulokset viittaavat siihen, että tilintarkastus voi käytännössä laajentua normiperustan ulkopuolelle neuvonnan, turvaamisen ja hyödyn ulottuvuuksien alueelle.

Hallinnon tarkastuksen merkitykseen liittyen, hallinnon tarkastusta ei pidetä erillisenä toimintona vaan merkittävänä ja olennaisena osana tilintarkastusta, jossa hallinnon tarkastuksen koetaan kytkeytyvän vahvasti kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastukseen. Asunto-osakeyhtiössä hallinnon tarkastuksen merkitys korostuu muihin yhtiömuotoihin verrattuna johtuen kyseisen yhtiön ja sen hallinnon erityispiirteistä – yhtiön hallitus koostuu tyypillisesti maallikkojäsenistä (HE 24/2009; Vahtera 2017) ja operatiivista hallintoa hoitaa isännöitsijä. Agenttiteorian mukaisesti erityisen tärkeää ulkopuolisen tilintarkastajan tekemä tarkastus on osakkeenomistajien aseman turvaamisen kannalta, varsinkin kun asunto-osake on tyypillisesti omistajan suurin varallisuuserä. Asunto-osakkeenomistajat varmistuvat hallituksen yhtiökokoukselle antaman informaation oikeellisuudesta riippumattoman tilintarkastuksen ja siihen sisältyvän hallinnon tarkastuksen avulla. Vastaavasti hallitus varmistuu isännöitsijän tuottaman informaation oikeellisuudesta. Näin tilintarkastajan suorittama hallinnon tarkastus vähentää informaation epäsymmetriaa osakkeenomistajien (päämiesten) ja taloyhtiön hallituksen ja/tai isännöitsijän (agenttien) välillä (Sikka ym. 2009). Niin ikään hallinnon tarkastuksen yhteydessä valvotaan, että asunto-osakeyhtiön päätöksenteossa on noudatettu huolellisuutta ja osakkeenomistajien yhdenvertaisuusperiaatetta päämiesten (osakkeenomistajien) välisten konfliktien estämiseksi/lieventämiseksi (Carey ym. 2000).

Hallinnon tarkastuksen *sisältöä* analysoitiin tarkastusprosessin mukaisesti jaoteltuna suunnittelu-, toteutus- ja raportointivaiheeseen (Ruohonen 2020, 304). *Suunnitteluvaiheessa* on tärkeää tunnistaa asunto-osakeyhtiöön ja sen tilintarkastukseen liittyvät keskeiset säädökset ja niihin pohjautuvat periaatteet, jotka ohjaavat hallinnon tarkastuksen suunnittelua sekä toteutusta ja raportointia. Lisäksi suunnitteluvaiheessa kartoitetaan hallinnon tarkastukseen liittyviä riskejä. Kuten muissakin osakeyhtiöissä (Riistama 2000, 151; Ruohonen 2020, 304), mahdolliset vaaralliset työyhdistelmät koetaan huomattavaksi riskiksi. Asunto-osakeyhtiöissä vaarallisten työyhdistelmien havaitaan olevan isännöitsijän toimintaan liittyviä. Myös isännöitsijän mahdollinen ammattitaidon ja luotettavuuden puute koetaan erittäin merkittäväksi riskin lähteeksi. Lisäksi riskin lähteinä tuotiin esiin osakkeenomistajien (esimerkiksi asuja- ja sijoittajaosakkaiden) erilaiset intressit, taloyhtiön saneeraus- ja muut rakennusurakat, yhtiöjärjestyksen erityismääräykset ja konfliktit. Hallituksen maallikkojäsenten kokemattomuuden laki- ja talousasioissa sekä hallitustyöskentelyssä (HE 24/2009; Vahtera 2017, 139–140) koettiin muodostavan myös merkittävän riskin hallinnon lainmukaisuudelle.

Tutkimuksessa tuli esille lukuisia *hallinnon tarkastuksen kohteita*, jotka on esitetty kootusti taulukossa 1. yleisiin ja erityisesti vain asunto-osakeyhtiöitä koskeviin kohteisiin jaoteltuna. Näiden tulosten valossa asunto-osakeyhtiöiden hallinnon tarkas-

tuksessa tarkastetaan juuri niitä kohteita, joita tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen pohjalta voisi odottaakin (Etelämaa 2002; Koski & af Schultén 2000; Riistama 1999; 2000; Ruohonen 2020; Sillanpää & Vahtera 2011; Tomperi 2018; Torpo 2012; Vahtera 2019), eikä normien/oppien ja tarkastuksen kenttätodellisuuden välillä näytä olevan kuilua. Lisäksi havaittiin, että tilintarkastajat pyrkivät asunto-osakeyhtiöiden erityispiirteitä silmällä pitäen tarkastamaan hallintoa monipuolisesti lukuisista lähteistä käsin. Tärkeimmiksi hallinnon tarkastuksen kohteiksi tunnistettiin yhtiökokousten ja hallituksen kokousten päätökset, pöytäkirjojen muotoseikat ja päätösten toimeenpano. Toimintakertomuksen tarkastuksella koettiin myös olevan keskeinen rooli asunto-osakeyhtiöiden hallinnon tarkastuksessa. Erityisesti isännöinnin tason koettiin määrittelevän tarkastustoiminnan tarkkuutta ja laajuutta, ja mahdollisten konfliktien (urakoitsijoiden kanssa tai osakkaiden kesken) selvittelyn vievän paljon työaikaa. Hallinnon tarkastus kytkeytyy vahvasti TTL 3:5.5:n mukaiseen tilintarkastajan huomautusvelvollisuuteen. Tutkimuksen tulokset tuottivat empiiristä evidenssiä lukuisista sellaisista tilanteista, joissa tilintarkastajien mielestä asunto-osakeyhtiön tilintarkastuskertomuksessa tulee antaa huomautus.

Tämä tutkimus tuottaa kontribuutiota havainnollistamalla ja selkeyttämällä hallinnon tarkastuksen roolia ja sisältöä aiemmin empiirisesti tutkimattomassa asunto-osakeyhtiön kontekstissa. Empiiriset tulokset valottavat hyvän tilintarkastustavan perustana olevaa ammattiosaamista ja hyväksi todettuja käytäntöjä tässä tutkitun ilmiön osalta.

Jatkossa hallinnon tarkastusta, sen eri osa-alueita ja siihen liittyvien periaatteiden (kuten olennaisuuden ja kohtuullisen varmuuden periaatteiden soveltamista) voitaisiin tutkia empiirisesti enemmänkin. Samoin voitaisiin tutkia sitä, esiintyykö hallituksen ja osakkeenomistajien odotusten ja hallinnon tarkastuksen todellisen sisällön välillä odotuskuilua. Tutkimusta voitaisiin kohdistaa erityyppisten ja kokoisten yhteisöjen ja säätiöiden hallinnon tarkastukseen.

Lähteet

Alitalo, H., Vehmas, T. & Kihn, L-A. 2021. *Tilintarkastusalan väitöskirjatutkimus Suomessa.* Tilintarkastuksen ja Arvioinnin Symposium, Tampereen yliopisto, 19–20.8.2021.

Asunto-osakeyhtiölaki 22.12.2009/1599.

Burrowes, A. & Persson, M. 2000. The Swedish management audit: A precedent for performance and value for money audits. *Managerial Auditing Journal, 15(3),* 85–97.

Carey, P., Simnett, R. & Tanewski, G. 2000. Voluntary Demand for Internal and External Auditing by Family Businesses. *Auditing: A Journal of Practice & Theory, 19 (Supplement),* 37–51.

Cohen, J., Krishnamoorty, G. & Wright, A. M. 2002. Corporate governance and the audit process. *Contemporary Accounting Research, 19(4),* 573–593.

Etelämaa, J. 2002. *Taloyhtiön tilintarkastus.* Helsinki: Kiinteistöalan kustannus.

Filatov, M. 2021. *Hallinnon tarkastus osana asunto-osakeyhtiön lakisääteistä tilintarkastusta.* Tampereen yliopisto: Johtamisen ja talouden tiedekunta, yrityksen laskentatoimi, pro gradu -tutkielma.

Furuhjelm, M., Kanerva, A., Kuhanen, P. & Rosén, A. 2019a. *Asunto-osakeyhtiölaki. Kommentaari. Osa 1.* Kiinteistöalan kustannus.

Furuhjelm, M., Kanerva, A., Kuhanen, P. & Rosén, A. 2019b. *Asunto-osakeyhtiölaki. Kommentaari. Osa 2.* Kiinteistöalan kustannus.

HE70/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tilintarkastuslain muuttamisesta ja eräistä siihen liittyviksi laeiksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_70+2016.aspx, viitattu 8.9.2022.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2008. *Tutkimushaastattelu: Teemahaastettelun teoria ja käytäntö.* Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Horsmanheimo, P. & Steiner, M-L. 2017. *Tilintarkastus – asiakkaan opas.* Alma Talent.

Horsmanheimo, P., Kaisanlahti, T. & Steiner, M-L. 2017. *Tilintarkastuslaki ja EU:n uudistunut tilintarkastussääntely.* Helsinki: Alma Talent.

IFAC – International Federation of Accountants. 2018. *Kansainväliset tilintarkastusalan standardit.* Suomentanut Suomen Tilintarkastajat ry. Helsinki: ST-Akatemia Oy.

Ittonen, K. 2010. *A Theoretical Examination of the Role of Auditing and the Relevance of Audit Reports.* Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja.

Jensen, M. C. & Meckling, W. H. 1976. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics, 3(4),* 305–360.

Kihn, L-A. & Ihantola, E-M. 2008. Tutkimuksen laadun arvioinnista. Teoksessa Hyvönen, T., Laine, M. & Mäkelä, H. (toim.) *Laskenta-ajattelun tutkija ja kehittäjä – Professori Salme Näsi 60 vuotta*. Tampere: Tampereen yliopisto, Taloustieteiden laitoksen julkaisuja, 81–96.

Kihn, L-A. & Näsi, S. 2011. Tilintarkastusta käsittelevien väitöskirjojen tutkimusstrategiset valinnat - aihepiiri ja tutkimusote. Teoksessa Jokipii, A. & Miettinen, J. (toim.) *Contributions to Accounting, Auditing and Internal Control. Essays in Honour of Professor Teija Laitinen*, Vaasan yliopisto: Acta Wasaensia No. 234, 61–87.

Kirjanpitolaki 30.12.1997/1336.

Koski, P. & af Schultén, G. 2000. *Osakeyhtiölaki selityksin II* – luvut 10–16. Talentum.

Kosonen, L. 2005. *Vaarinpidosta virtuaaliaikaan: Sata vuotta suomalaista tilintarkastusta.* Lappeenrannan teknillinen yliopisto: Acta Universitatis Lappeenrantaensis 210.

Matilainen, A.-M. 2012. Osakkeenomistajien yhdenvertaisuusperiaate ja asunto-osakeyhtiö. *Defensor Legis* 1/2012, 58–72.

Meklin, P. 2009. Tarkastus verorahoitteisessa ja markkinarahoitteisessa toiminnassa: Erojen ja yhtäläisyyksien teoreettisia perusteluja. Teoksessa Heiskanen, J., Kihn, L-A. & Näsi, S. (toim.) *Näkökulmia laskentatoimeen ja tilintarkastukseen*. Tampere: Tampere University Press, 56–69.

MTV uutiset 12.10.2020. Isännöitsijän epäillään kavaltaneen yli miljoona euroa Helsingin kantakaupungin arvokkailta taloyhtiöiltä – mies tuhosi samalla isältään perimänsä yrityksen - MTVuutiset.fi, luettu 8.9.2022.

Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624.

Patentti- ja rekisterihallitus. 2021. *Yritysten lukumäärät kaupparekisterissä 3.1.2022*. https://www.prh.fi/fi/kaupparekisteri/yritystenlkm/lkm.html, viitattu 8.9.2022.

Power, M. P. & Gendron, Y. 2015. Qualitative research in auditing: A methodological roadmap. *Auditing: A Journal of Practice & Theory, 34(2),* 147–165.

Riistama, V. 1999. *Tilintarkastuksen teoria ja käytäntö.* Helsinki: WSOY.

Riistama, V. 2000. *Tilintarkastus. Perusteet.* Helsinki: WSOY.

Ruohonen, J. 2017. Osakeyhtiön tilintarkastajan kannalta keskeiset osakeyhtiö- ja tilintarkastuslainsäädäntöön kaavaillut muutokset. Teoksessa Kihn, L-A., Leponiemi, U., Oulasvirta, L., Ruohonen, J. & Wacker, J. (toim.) *Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Tampere: Tampere University Press, 27–46.

Ruohonen, J. 2020. *Tilintarkastaja osakeyhtiön hallinnon tarkastajana*. Helsinki: Alma Talent.

Sikka, P., Filling, S. & Liew, P. 2009. The audit crunch: reforming auditing. *Managerial Auditing Review, 47,* 15–74.

Sillanpää, M. J. & Vahtera, V. 2011. *Asunto-osakeyhtiölaki käytännössä.* WSOYpro.

Suomen Tilintarkastajat ry. 2019. *Hyvän tilintarkastustavan lähteet*. https://tilintarkastajat.fi/tilintarkastus/hyva-tilintarkastustapa/hyvan-tilintarkastustavan-lahteet/, viitattu 8.9.2022.

Suomen Tilintarkastajat ry. 2021. *Osakeyhtiön hallinnon tarkastaminen. Suomen Tilintarkastajat ry:n suosituksia 2/2021.* https://tilintarkastajat.fi/suositukset/suositus-hallinnon-tarkastuksesta/, viitattu 8.9.2022.

Tilintarkastuslaki 18.9.2015/1141.

Tomperi, S. 2018. *Tilintarkastus - Normeista käytäntöön*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Torpo, T. 2012. *Tilintarkastusverkoston muodostuminen ja toiminta toimivan johdon vallinnassa olevassa osakeyhtiömuotoisessa yrityksessä*. Turku: Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja A-8:2012.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi.* Helsinki: Tammi.

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2018. *Työryhmän muistio tilintarkastuslain määrätyistä lainkohdista ja hallinnollisen taakan keventämisestä*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 1/2018.

Vahtera, V. 2011. Vaikutusvallan väärinkäytön kriteerien arvioiminen. *Defensor Legis* 5/2011, 613–625.

Vahtera, V. 2017. *Vahingonkorvaus asunto-osakeyhtiössä*. Helsinki: Kauppakamaritieto.

Vahtera, V. 2019. Tilintarkastaja osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen noudattamisen tarkastajana. Teoksessa Kihn, L-A., Oulasvirta, L., Ruohonen, J., Rönkkö, J. & Wacker, J. (toim.) *Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä*. Tampere: Tampere University Press.

Virtanen, A. 2000. *Laskentatoimi ja moraali: Laskenta-ammattilaisten käsityksiä hyvästä kirjanpitotavasta, hyväksyttävästä verosuunnittelusta ja hyvästä tilintarkastustavasta.* Jyväskylän yliopisto: Jyväskylä studies in business and economics.

Watts, R. L. & Zimmerman, J. L. 1983. Agency Problems, Auditing, and the Theory of the Firm: Some Evidence. *Journal of Law and Economics, 26(3),* 613–633.

Yle Uutiset 21.2.2022. Isännöitsijä kavalsi useiden taloyhtiöiden rahoja Rantasalmella – käräjäoikeus langetti yli vuoden ehdollisen vankeusrangaistuksen (yle.fi), luettu 8.9.2022.

LIITE 1: Tutkimushaastattelut

Haastateltava	Työkokemus	Tutkinto	Tilintarkastusyhteisö	Haastattelun toteutus	Ajankohta	Kesto
H1	9 vuotta	HT, KHT	Big 4	Työpaikalla	18.12.2019	40 min
H2	15 vuotta	HT, KHT	Pieni	Puhelimitse	6.4.2020 8.4.2020	45 min 30 min
H3	10 vuotta	HT, KHT	Big 4	Teams	16.4.2020	55 min
H4	32 vuotta	HT, KHT	Keskisuuri	Teams	16.4.2020	70 min
H5	16 vuotta	HT	Pieni	Teams	13.12.2021	36 min
H6	11 vuotta	KHT	Pieni	Teams	14.12.2021	43 min
H7	13 vuotta	KHT	Big 4	Teams	14.12.2021	42 min
H8 H9	20 vuotta 17 vuotta	HT, HT	Keskisuuri Keskisuuri	Teams	21.12.2021	121 min
Yhteensä	143 vuotta					482 min
Keskiarvo	16 vuotta					54 min

8
Yksityisen osakeyhtiön uusien osakkeiden maksukontrolli ja tilintarkastajan todistuksen tarve – de lege ferenda

Veikko Vahtera

Sekä osakeyhtiötä perustettaessa että osakeannin yhteydessä osakkeista maksettavan määrän tulemista yhtiölle varmistetaan osakeyhtiölain maksukontrollisääntelyllä. Tämä tarkoittaa ensinnäkin yhtiön johdon vakuutusta osakkeiden merkintähinnan tulemisesta yhtiölle. Lisäksi rekisteriviranomaiselle on toimitettava uusien osakkeiden rekisteri-ilmoituksen yhteydessä tilintarkastajan todistus maksun tulemisesta yhtiölle, jos yhtiössä on oltava lain tai yhtiöjärjestyksen perusteella tilintarkastaja. Mikäli yhtiöllä ei ole tilintarkastajaa, on toimitettava muu selvitys eli lähinnä kuitti tai tiliote todisteeksi osakkeiden merkintähintamaksun tulemisesta yhtiölle.

Tilintarkastajan todistusta koskevasta vaatimuksesta olisi aiheellista luopua yksityisten yhtiöiden osalta, koska vaatimus aiheuttaa tarpeettomia kustannuksia ja ajallista viivettä uusien osakkeiden antamisen yhteydessä. Riittävänä maksukontrollina olisikin kaikkien yksityisten osakeyhtiöiden osalta pidettävä johdon vakuutusta ja selvityksen eli lähinnä kuitin tai tiliotteen toimittamista rekisteriviranomaiselle. Osakeyhtiölakia olisikin perusteltua muuttaa tältä osin.

Avainsanat: *maksukontrolli, merkintähinta, de lege ferenda*

Vahtera, V. (2023). Yksityisen osakeyhtiön uusien osakkeiden maksukontrolli ja tilintarkastajan todistuksen tarve – de lege ferenda. Teoksessa Janne Ruohonen, Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta & Elisa Veikkola (toim.), *Tilintarkastus ja evaluaatio: Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu*. Tampere: Tampere University Press, 140–151.
https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-046-5

Johdanto

Suomen nykyisen, vuoden 2006 osakeyhtiölain (21.7.2006/624, OYL) pääomajärjestelmä on kooste usean eri aikakauden sääntelytrendeistä. Osakeyhtiölain säännökset edustavat vielä monelta osin vuoden 1978 osakeyhtiölain aikaista velkojiensuoja-ajattelua, jossa sidotun pääoman merkitys velkojien suojaamisessa on nähty keskeiseksi suojamekanismiksi, vaikka monilta muilta osin sääntelyä on modernisoitu. Tämä vuoden 1978 osakeyhtiölain aikainen ajattelu näkyy muun muassa uusien osakkeiden maksukontrollia koskevassa sääntelyssä. Yhtiön johdon vakuutuksen lisäksi osakeyhtiölaissa edellytetään tilintarkastajan todistusta uusien osakkeiden maksamisen yhteydessä silloin, jos yhtiössä on lain tai yhtiöjärjestyksen perusteella oltava tilintarkastaja. Jos tilintarkastajaa ei ole lain tai yhtiöjärjestyksen perusteella valittava, on annettava muu selvitys maksun tulemisesta yhtiölle. Osakkeiden maksukontrolli koskee sekä yhtiön perustamisen yhteydessä rahana maksettavia osakkeita että osakeannissa rahaa vastaan annettavia osakkeita. Siltä osin, kun osakkeiden maksukontrolli koskee yhtiön perustamista, on maksukontrollivaatimuksilla vaikutusta sekä uuden yhtiön perustamiskustannuksiin että perustamisen vaatimaan aikaan, jos yhtiössä on tilintarkastaja.

Tilintarkastuspakosta luopuminen vuonna 2007, vähimmäisosakepääomavaatimuksesta luopuminen vuonna 2019 ja osakeyhtiömuodon yleistyminen myös kaikkein tyypillisimpänä pienimuotoisen yritystoiminnan harjoittamismuotona vaikuttaisi puoltavan osakeyhtiölain maksukontrollisääntelyn keventämistä. Yksi keskeinen tapa keventää sääntelyä ja sujuvoittaa osakeyhtiöiden perustamista olisi tilintarkastajan maksukontrollitodistuksesta luopuminen kaikkien yksityisten osakeyhtiöiden osalta sekä yhtiötä perustettaessa että uusia osakkeita annettaessa. Tämän artikkelin tarkoituksena on arvioida tilintarkastajan todistuksen tarvetta yksityisen osakeyhtiön uusia osakkeita annettaessa. Artikkelissa tarkastellaan osakkeen maksukontrollisääntelyn historiaa, sisältöä ja tarvetta sekä sääntelyn uudistamismahdollisuuksia yksityisten osakeyhtiöiden osalta erityisesti tilintarkastajan maksusta antaman todistuksen osalta.

Osakkeiden maksukontrolli ja sen tausta

Maksukontrollin historiasta Suomen osakeyhtiölaeissa

Vuoden 1895 osakeyhtiölain 1 luvun 13 §:ssä edellytettiin yhtiön rekisteröinnin yhteydessä ainoastaan yhtiön hallituksen vakuutusta siitä, että osakkeiden maksu on

hallituksen huostassa (Caselius, Heikonen & Huttunen 1968, 81). Osakkeiden maksukontrolli perustui yhtiön johdon antamalle vakuutukselle eikä muita varmistusmekanismeja, kuten esimerkiksi tilintarkastajan lausuntoa maksun tulemisesta yhtiölle, koettu tarpeelliseksi. Vuoden 1895 osakeyhtiölaki oli voimassa vuoden 1980 alkuun asti, jolloin vuoden 1978 osakeyhtiölaki tuli voimaan.

Vuoden 1978 osakeyhtiölakia säädettäessä tarkoituksellisesti tiukennettiin osakkeen maksamisen sääntelyä. Tätä perusteltiin sekä osakkeen merkitsijän että kolmansien tahojen eli lähinnä yhtiön velkojien suojaamisella (HE 27/1977 vp, 25). Vuoden 1978 osakeyhtiölain 2:9:ssä edellytettiin, että rekisteri-ilmoitukseen on johdon vakuutuksen lisäksi liitettävä tilintarkastajien todistus siitä, että osakkeiden maksua koskevia lain säännöksiä on noudatettu. Tilintarkastajan todistusta koskevalla vaatimuksella pyrittiin varmistumaan siitä, että yhtiön osakepääoma on yhtiölle todella maksettu rekisteri-ilmoituksen mukaisena (Koski & Schultén 1998, 101 ja HE 194/2006 vp, 66–67). Edellä kuvatun vuoden 1978 osakeyhtiölain maksukontrollisääntelyn taustalla on ollut ajatus siitä, että pääomayhtiössä on varmistuttava pääoman tulemisesta yhtiöön. Pelkästään yhtiön hallituksen vakuutusta maksun tulemisesta yhtiöön ei ole pidetty riittävänä varmistuksena, vaan tämän lisäksi on edellytetty tilintarkastajan todistusta. Kun vuoden 1978 osakeyhtiölain aikana kaikki osakeyhtiöt kuuluivat tilintarkastusvelvollisuuden piiriin, ei tilintarkastajan todistusta koskevasta vaatimuksesta ollut mahdollista poiketa missään tilanteissa, mutta todistuksen saattoivat antaa maallikkotilintarkastaja tai -tilintarkastajat, jos yhtiön tilintarkastajana ei ollut ammattitilintarkastaja.

Vuoden 1978 osakeyhtiölakia muutettiin vuoden 1996 varsin laajalla osittaisuudistuksella. Sen esitöissä on todettu, että osakepääoman maksamista koskevien säännösten tarkoituksena on varmistaa, että osakepääoma tulee yhtiön käyttöön ja että varat vastaavat määrältään rekisteriin ilmoitettua. Esitöiden mukaan maksukontrollia koskevat säännökset turvaavat erityisesti velkojien asemaa antamalla näille aikaisempaa paremmat mahdollisuudet arvioida yhtiön taloudellista asemaa. Samalla säännökset turvaavat myös osakkeenomistajien asemaa. Maksukontrollin katsottiin siis suojaavaan paitsi yhtiön velkojia, niin myös yhtiön vähemmistöosakkeenomistajia (HE 89/1996 vp). Maksukontrollia, joka perustui sekä johdon antamaan vakuutukseen että sitä täydentävään tilintarkastajan todistukseen, pidettiin siis 1990-luvun puolivälissä varsin tarpeellisena suojamekanismina.

Kaikkiin osakeyhtiöihin kohdistuneen tilintarkastusvelvollisuuden poistaminen vuonna 2007 ja sen vaikutus osakkeiden maksukontrolliin

Vuoden 2006 osakeyhtiölakia säädettäessä osakkeiden maksukontrollia koskevaan sääntelyyn ei tehty muutoksia vaan sääntely perustui vuoden 1978 osakeyhtiölaista periytyneeseen sääntelytapaan. Toisaalta osakeyhtiölakia uudistettaessa oli tiedossa, että tilintarkastuslainsäädäntöä oltiin samanaikaisesti uudistamassa, ja uusien osakkeiden maksukontrollia koskevat muutokset päätettiin toteuttaa tilintarkastuslain uusimisen yhteydessä osakeyhtiölakiin.

Sittemmin jo kumotulla vuoden 2007 tilintarkastuslailla (13.4.2007/459) luovuttiin maallikkotilintarkastuksesta ja vapautettiin pienet yritykset, mukaan lukien osakeyhtiöt, tilintarkastusvelvollisuudesta. Tilintarkastuslain uudistuksen myötä tilintarkastuslaista poistui hyväksytyn tilintarkastajan käsite ja vastaavasti tilintarkastajalla ryhdyttiin tarkoittamaan vain tilintarkastuslain mukaisesti hyväksyttyjä luonnollisia henkilöitä ja tilintarkastusyhteisöjä. Edellä kuvatulla muutoksella vaikutettiin myös tilintarkastajan todistusten edellyttämiseen niissä osakeyhtiöissä, jotka eivät olleet lakimääräisen tilintarkastusvelvollisuuden piirissä tai joissa ei ollut muuten valittu tilintarkastajaa esimerkiksi yhtiöjärjestysmääräyksen perusteella. Nämä muutokset toteutettiin osakeyhtiölain muuttamisella. Osakeyhtiöissä, joissa lain tai yhtiöjärjestyksen mukaan ei ole tilintarkastusvelvollisuutta, osakeyhtiölain 2:8.3:ssa ja 9:14.3:ssa tarkoitettu tilintarkastajan todistus osakkeen tai osakepääoman maksamisesta tuli korvattavaksi muulla selvityksellä siitä, että suoritus on maksettu yhtiölle. Muutettujen säännösten esitöiden mukaan, jos kyseessä on rahamaksu yhtiön tilille, tämä voidaan käytännössä selvittää tiliotteella tai vastaavalla rahalaitoksen antamalla tositteella (HE 194/2006 vp, 67).[1] Vuoden 2007 tilintarkastuslain voimaantulon yhteydessä siis luovuttiin tilintarkastajan lausunnosta osakkeiden maksun tulemisesta yhtiölle niiden yhtiöiden osalta, joissa ei ole lain tai yhtiöjärjestyksen perusteella valittavaa tilintarkastajaa. Toteutetun muutoksen voidaan nähdä osaltaan olevan osoitus siitä, että tilintarkastajan todistusta uusien osakkeiden maksun tulemisesta yhtiölle ei enää vuonna 2007 pidetty kaikissa tilanteissa tarpeellisena suojamuotona.

1 Huomionarvoista on, että kun osake maksetaan apporttiomaisuudella, edellytetään tilintarkastajan — joko yhtiön tilintarkastajan tai muun tilintarkastajan — antamaa lausuntoa apporttiomaisuudesta ja sen arvostuksesta. Tämä vaatimus on riippumaton siitä, onko yhtiössä oltava lain tai yhtiöjärjestyksen perusteella tilintarkastajaa vai ei.

Osakkeiden maksukontrollin nykysääntely

Osakeyhtiölain 2:8.2:n mukaan osakeyhtiö voidaan rekisteröidä, kun rekisteriviranomaiselle on toimitettu 1) yhtiön hallituksen jäsenten ja toimitusjohtajan vakuutus siitä, että yhtiön perustamisessa on noudatettu osakeyhtiölain säännöksiä; ja 2) yhtiön tilintarkastajien todistus siitä, että osakeyhtiölain säännöksiä osakkeiden maksamisesta on noudatettu. Jos yhtiössä ei lain tai yhtiöjärjestyksen mukaan ole velvollisuutta valita tilintarkastajaa, osakkeiden maksamisesta on annettava muu, tilintarkastajan todistuksen korvaava selvitys.

Osakeyhtiön johdon antaman vakuutuksen ja tilintarkastajan todistuksen oikeellisuutta turvaa mainittujen tahojen vahingonkorvausvastuu, josta johdon osalta säädetään osakeyhtiölain 22:1:ssä ja tilintarkastajan osalta osakeyhtiölain 22:4:n viittaussäännöksen perusteella tilintarkastuslain (18.9.2015/1141, TTL) 10:9:ssä. Tilintarkastajan on noudatettava erityistä huolellisuutta sen osalta, että osakkeet on asianmukaisesti maksettu, ja että maksu on yhtiön hallussa. Tämän osalta ei riitä tilintarkastuksessa yleensä vaadittava kohtuullinen varmuuden taso, vaan vaaditaan erittäin korkeaa varmuuden astetta. Täysin 100 % varmuutta ei kuitenkaan vaadita esimerkiksi tilanteissa, joissa tilintarkastajalle esitetään taidokkaasti väärennettyjä asiakirjoja (Savela 2015, 196–197). Käytännössä tilintarkastajat antanevat todistuksen osakkeiden maksamisesta tarkastettuaan kuitin tai tiliotteen, joka heille on toimitettu todistuksen antamista varten. Normaalisti tilintarkastajat voinevat luottaa heille toimitetun dokumentaation oikeellisuuteen, ellei heidän tule asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella epäillä muuta. Mikäli yhtiön johto ja tilintarkastajat laiminlyövät vakuutusta ja todistusta antaessaan heiltä vaadittavan huolellisuuden, he voivat joutua vahingonkorvausvelvollisiksi, mutta tämä edellyttää vahingonkorvausvastuun kaikkien edellytysten täyttymistä.[2]

Käytännössä yhtiön johdon ja tilintarkastajan tehtävät ovat maksukontrollin yhteydessä hyvin samankaltaiset. Tilintarkastajan todistuksen keskeinen tarkoitus on varmistaa, onko yhtiöön tullut taseeseen merkittävää pääomaa vastaava määrä varallisuutta. Tilintarkastajan tulee, kuten hallituksen jäsenten ja toimitusjohtajankin, ottaa kantaa osakkeista maksettuun määrään kokonaisuudessaan. Näin ollen merkitystä ei ole sillä, onko uusista osakkeista maksettu määrä kirjattu yhtiön taseessa osakepääomaan, sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon vai kirjanpitolain nojalla vieraaseen pääomaan (Airaksinen ym. 2018, 101–102).

2 Ks. tilintarkastajan vastuusta KKO 1991:25. Osakeyhtiön tilintarkastaja oli antanut osakeyhtiölaissa säädetyn todistuksen kaupparekisteriä varten varmistautumatta asianmukaisesti siitä, että osakepääoma oli maksettu. Menettelyllään tilintarkastaja oli, kun yhtiö oli merkitty kaupparekisteriin, vaikka osakepääomaa ei ollut maksettu, osaltaan aiheuttanut yhtiölle osakepääoman määrää vastaavan vahingon.

Käytännössä tilintarkastaja tarkastaa yleensä pankin tositteista, kuten tiliotteesta tai kuitista, että osakkeista maksettu määrä on tullut yhtiön pankkitilille. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että tilintarkastaja ei voi luottaa hallituksen antamaan vakuutukseen siitä, että maksu on suoritettu. Sitä vastoin on katsottu, että tilintarkastajan ja hallituksen erilaisista rooleista ja vakiintuneesta yhtiökäytännöstä seuraa se, että hallituksen jäsen voi luottaa tilintarkastajan antamaan todistukseen osakkeiden maksamisesta (Airaksinen ym. 2018, 102).

Osakeyhtiölain 2:8.3:n sanamuodon mukaan tilintarkastajan todistus tarvitaan silloin, jos yhtiössä on lain tai yhtiöjärjestyksen mukaan oltava tilintarkastaja. Näin ollen perusteltuna on pidetty yhtäältä tulkintaa, jonka mukaan tilintarkastajan todistusta osakkeiden maksamisesta ei tarvita osakeyhtiössä, jossa on valittu tilintarkastaja ilman, että siihen olisi ollut lain tai yhtiöjärjestyksen perusteella velvollisuus (Airaksinen ym. 2018, 104). Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on todettu, että todistuksen antaminen koskee yhtiön kaikkia varsinaisia tilintarkastajia ottamatta kantaa siihen, onko merkitystä sillä, millä perusteilla heidät on nimetty (Kyläkallio ym. 2020, 52).

Tulkintaan, jossa yhtiö voisi välttyä tilintarkastajan todistuksen toimittamiselta, jos yhtiössä on tilintarkastaja, voidaan suhtautua kriittisesti myös silloin, kun tilintarkastajan valintaan ei ole suoraan laista seuraavaa velvollisuutta. Osakeyhtiöllä on lain perusteella velvollisuus valita tilintarkastaja esimerkiksi silloin, kun määrävähemmistö tällaista vaatii. Osakeyhtiölain 7:5.1:n mukaan osakeyhtiössä, jossa ei lain tai yhtiöjärjestyksen mukaan ole valittava tilintarkastajaa, yhtiökokouksen on valittava tilintarkastaja, jos osakkeenomistajat, joilla on vähintään yksi kymmenesosa kaikista osakkeista tai yksi kolmasosa kokouksessa edustetuista osakkeista, vaativat sitä varsinaisessa yhtiökokouksessa tai siinä yhtiökokouksessa, jossa asiaa kokouskutsun mukaisesti on käsiteltävä. Jos vähemmistö vaatii tilintarkastajan valitsemista, tällaisen yhtiön uusien osakkeiden merkintämaksuista tulisi osakeyhtiölain 2:8.3:n sanamuodon mukaan toimittaa rekisteriviranomaiselle tilintarkastajan todistus. Näin on siitä huolimatta, että rekisteriviranomaisen saattaa olla mahdotonta arvioida, onko tilintarkastajan valinnan taustalla ollut osakeyhtiölaista seuraava nimenomainen velvollisuus vai ei. Näin ollen silloin, jos yhtiössä on vähemmistön vaatimuksesta valittu tilintarkastaja, on jo mekanismin funktiosta katsottavan seuraavan sen, että tilintarkastajan tulee myös todistaa yhtiön osakkeiden maksun tuleminen yhtiölle. Kun osakkeenomistajien määrävähemmistön oikeus saada yhtiölle tilintarkastaja on tarkoitettu varmistamaan yhtiön toiminnan saaminen tilintarkastuksen piiriin, on perusteltua, että se koskee myös osakkeiden maksukontrollia.

Periaatteessa yhtiöllä on lain perusteella velvollisuus valita tilintarkastaja myös silloin, kun yhtiön enemmistö näin tahtoo tehdä, vaikka valinta ei varsinaisesti perustu osakeyhtiölaissa asetettuun nimenomaiseen vaatimukseen, kuten vähemmistötilintarkastajan kohdalla. Osakeyhtiön päätöksentekosäännöksistä kuitenkin seuraa, että yhtiöön on valittava lain perusteella tilintarkastaja, jos enemmistö haluaa valita

yhtiölle tilintarkastajan. Voidaan ajatella, että myös enemmistön valitsemaan tilintarkastajaan liittyy tarve saada hänet normaalin tilintarkastuksen ohella varmistamaan myös osakkeiden maksun tuleminen yhtiölle osakkeiden rekisteröinnin yhteydessä. Näin ollen voidaan puoltaa tulkintaa, jonka mukaan tilintarkastajien todistus tarvitaan uusien osakkeiden rekisteröinnin yhteydessä aina silloin, kun yhtiölle on valittu tilintarkastaja, riippumatta siitä. mihin säännökseen valinta perustuu.

Osakeyhtiölain suojasäännösten tarve ja toimintalogiikka

Osakeyhtiölainsäädännön toimivuus on yksi lainsäätäjän perustavoitteita. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että esimerkiksi vähemmistöosakkeenomistajien tai yhtiön velkojien suojaamiseksi asetettu sääntely on selkeää, tarkoituksenmukaista ja toimivaa.

Osakeyhtiölain säännöksillä saatetaan esimerkiksi rajoittaa joitain tekomuotoja tai toimintatapoja tarpeettomasti, se saattaa sisältää ylimitoitettua byrokratiaa tai tarpeettomia muodollisuuksia. Näistä esimerkeistä voidaan havaita yksi yhteinen tekijä – perusteettomuus. Lainsäädäntö on aina jonkinasteinen kompromissi yhtiön toiminnanvapauden ja suojatarkoitusten välillä. Rajoituksia, byrokratiaa tai muodollisuuksia asetetaan jonkin suojelemisen arvoisen intressin turvaamiseksi. Hyvin toimiva laki sisältää vain tarpeelliset ja toimivat suojanormit, eikä laki saisi rajoittaa yhtiöiden ja niiden osakkeenomistajien toimintamahdollisuuksia perusteettomasti. Kriittiseen tarkasteluun on syytä ottaa sellaiset toiminnanvapautta rajoittavat säännökset, jotka eivät vastaa suojan tarpeeseen tai eivät kykene toteuttamaan tarvittavaa suojaa. Vastaamattomuus voi johtua asenteiden muutoksista tai muista muutoksista osakeyhtiöiden toimintaympäristössä. Usein tarpeettomat normit ovat historiallisen kehityskulun jäänteitä, joilla ei ole enää samanlaista suojamerkitystä kuin aiemmin historiassa (VNTEAS 2020:37, 17–20)

Uusien osakkeiden maksukontrollia arvioitaessa, onkin tarkasteltava yhtäältä suojatarkoitusten tarvetta sekä toisaalta tämän suojakontrollin luomisesta yhtiölle syntyviä hallinnollisia kustannuksia. Mikäli suojatarkoitus on riittävän merkittävä, ei hallinnollisten kustannusten tai muodollisuuksien poistaminen voi toimia juuri koskaan riittävänä perusteluna sääntelyn keventämiselle. On selvää, että merkittyjen osakkeiden maksun tulemiseen yhtiöön liittyy sekä velkojien että osakkeenomistajien suojaamiseen liittyviä intressejä. Erikseen on arvioitava sitä, kuinka suuri suojan tarve on ja onko esimerkiksi tilintarkastajan todistuksen vaatiminen johdon vakuutuksen sekä mahdollisen muun selvityksen ohella perusteltua.

Nykysääntelyn uudistamistarve

Nykysääntelyn keventämistä voidaan perustella useilla eri argumenteilla. Ensinnäkin osakeyhtiön maksetun pääoman merkitys velkojiensuojamekanismina on ylipäätään vähentynyt. Tämä on seurausta yhtäältä siitä, että Suomessa on luovuttu 1.7.2019 alkaen osakeyhtiön vähimmäispääomavaatimuksesta eli yksityinen osakeyhtiö on nykyään mahdollista perustaa ilman omaa pääomaa. Asiaa koskevan hallituksen esityksen perusteluissa on kuvattu osakepääoman merkitystä velkojiensuojan kannalta. Hallituksen esityksessä onkin todettu, että käytännössä yksityisen osakeyhtiön aiemmalla 2 500 euron pääomavaatimuksella ei ollut merkitystä velkojiensuojan kannalta, vaan velkojiensuojan kannalta vähimmäisosakepääomaa suurempi merkitys on ajantasaisilla tilinpäätöstiedoilla ja muilla avoimuusvaatimuksilla sekä varojenjaon edellytyksillä (tase- ja maksukykytesti). Lisäksi merkitystä on nähty olevan yhtiön johdon ja osakkeenomistajien vahingonkorvausvastuulla. Näiden säännösten osalta Suomen osakeyhtiölain yksityisen osakeyhtiön sääntely on Euroopan kärkitasoa velkojiensuojan kannalta. Osakepääomavaatimuksen poistaminen nähtiin yleisten norminpurku- ja sääntelyn sujuvoittamistavoitteiden mukaiseksi (HE 238/2018 vp, 10). Edellä todettu kuvastaa sitä, että maksetun pääoman merkitys nähdään selvästi aiempaa vähäisempänä velkojiensuojan muotona.

Toiseksi osakeyhtiömuotoa käytetään nykyään huomattavan paljon myös pienimuotoisen yritystoiminnan organisoitumismuotona, ja hallinnolliset vaatimukset voivat rajoittaa uusien yritysten perustamista erityisesti palvelualoilla. Näin ollen osakkeiden maksukontrollin keventäminen olisi linjassa yleisen norminpurku- ja sääntelyn sujuvoittamistavoitteen kanssa, jolla voidaan helpottaa uusien yritysten perustamista. Maksukontrollille kustannuksia syntyy erityisesti tilintarkastajan todistuksesta, ja se on myös mahdollinen ajallisen viiveen aiheuttaja yrityksen perustamiselle. Tämän osalta on kuitenkin todettava, että suurin osa perustettavista yhtiöistä on sellaisia, joita tilintarkastusvelvollisuus ei koske, joten maksukontrollin kevennys kohdistuu perustamisvaiheessa vain siihen joukkoon osakeyhtiöitä, joihin on valittu tilintarkastaja.

Maksukontrolli koskee perustamisen lisäksi uusien osakkeiden antamista osakeannissa. Näin ollen maksukontrollisääntelyn keventämisestä aiheutuvat hyödyt syntyisivät todennäköisesti pääosin sellaisille toimiville yhtiölle, joissa on tilintarkastaja ja joissa annetaan uusia osakkeita rahamaksua vastaan.

Jo edellä on todettu, että tilintarkastajan todistusta koskevan vaatimuksen ulkopuolelle rajattiin tilintarkastuspakon poistamisen yhteydessä ne yhtiöt, joissa ei lain tai yhtiöjärjestyksen perusteella ole tilintarkastajaa. Kun yhtiöissä, joissa ei ole tilintarkastajaa, riittäväksi selvitykseksi riittää tiliote tai kuitti, on vaikea perustella, miksi vastaava selvitys ei olisi riittävä niiden yhtiöiden osalta, joissa on tilintarkastaja. Näin on erityisesti sen takia, että tilintarkastaja perustaa yleensä itse todistuksensa kysei-

siin dokumentteihin. Hyvä kysymys on, että jos yhtiöissä, joissa ei ole tilintarkastajaa, muu selvitys muodostaa riittävän suojan velkojille ja osakkeenomistajille, miksi sama selvitys ei riittäisi suojaamiseksi myös sellaisessa yhtiössä, jossa on tilintarkastaja. Rekisteriviranomaisen kyvyssä arvioida osakkeiden maksamisesta annettua muuta selvitystä ei voi olla eroja sen perusteella, onko yhtiössä tilintarkastaja vai ei.

Tilintarkastajan todistuksen vaatimisen osalta merkitystä ei ole sillä, kuinka suuri osakkeista maksettava määrä on, vaikka tämä on velkojien ja osakkeenomistajien suojan kannalta merkityksellinen asia. Tämä tarkoittaa, että yhtiössä, jossa ei ole lain tai yhtiöjärjestysmääräyksen perusteella tilintarkastajaa, voidaan miljoonienkin eurojen osakkeiden merkintämaksut osoittaa rekisteriviranomaiselle muulla selvityksellä, kuten kuitilla tai tiliotteella. Toisaalta yhtiössä, jossa on lain tai yhtiöjärjestyksen perusteella tilintarkastaja, todistus on aina oltava riippumatta merkintämaksun suuruudesta tai pienuudesta. Näin ollen tilintarkastajan todistus ei välttämättä edes kohdistu sellaisiin osakkeiden merkintämaksuihin, joilla olisi pääoman pysyvyyden, velkojiensuojan ja osakkeenomistajien kannalta suurin merkitys.

Tarve osakkeiden maksukontrollia koskevan sääntelyn keventämiseen on nostettu kirjallisuudessa esiin jo varsin pian vuoden 2006 osakeyhtiölain voimaantulon jälkeen (Kellas – Rasinaho 2008, 19). Oikeusministeriön arviomuistiossa vuodelta 2016 ehdotettiin osakkeiden maksamisen maksukontrollista luopumista ja sen liittämistä tilinpäätöksen yhteyteen. Arviomuistion ehdotuksen mukaan yksityisissä osakeyhtiöissä tiedot osakkeiden maksusta annettaisiin tilinpäätöksessä vastaavasti kuin osuuksien antaminen osuuskuntalain mukaan selostetaan tilinpäätöksessä. (Oikeusministeriö 2016:20). Asiasta saadussa lausuntopalautteessa kannatettiin sääntelyn keventämistä. Saadussa palautteessa todettiin muun muassa, että yksityisen osakeyhtiön osakepääoman maksun todentamista koskeva sääntely on esimerkki julkisia yhtiöitä koskevan EU-lainsäädännön tarpeettomasta ulottamisesta kaikkiin osakeyhtiöihin. Toisaalta tilinpäätöksen yhteydessä tehtävän maksukontrollin arvioitiin johtavan sattumanvaraiseen lopputulokseen, koska kaikki yhtiöt eivät ole velvollisia valitsemaan tilintarkastajaa. Lisäksi arvioitiin tilinpäätöksen yhteydessä tapahtuvan kontrollin korostavan kaupparekisterin tilinpäätöstietojen ajantasaisuutta ja täydellisyyttä, jossa on osin parantamisen varaa (OM 2016:48, 19). Saatu lausuntopalaute ei siis yksiselitteisesti puoltanut osakkeiden maksukontrollin siirtämistä tilinpäätöksen yhteyteen. Tämä lienee yksi keskeinen syy sille, että asiasta hankittiin lisäselvitystä.

Osakkeiden maksukontrollin keventämistarvetta ja sääntelyn uudistamisvaihtoehtoja on tarkasteltu vuonna 2020 valmistuneessa Roschier Asianajotoimiston laatimassa selvityksessä, joka toteutettiin valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan hankkeena (VNTEAS 2020:39). Hankkeessa on käyty läpi neljä erilaista maksukontrollisääntelyn uudistamisvaihtoehtoa. Ensimmäinen pitää sisällään osakkeen maksamista koskevista liitetietovaatimuksista luopumisen, joka tarkoittaisi, että osakkeiden maksamisesta toimitettaisiin ainoastaan johdon vakuutus maksun suorittamisesta,

jolloin tilintarkastajan todistuksesta tai muun selvityksen toimittamisesta rekisteriviranomaiselle luovuttaisiin. Tämä helpottaisi yrityksen perustamista ja uusien osakkeiden antamista sekä pienentäisi näiden toimien kustannuksia erityisesti silloin, kun tilintarkastajan todistusta ei tarvitsisi hankkia. Toisena vaihtoehtona olisi maksukontrollista luopuminen tietyn osakepääoman määrän alittavissa osakeyhtiöissä tai maksun jäädessä tietyn euromäärän alapuolelle. Tällöin ratkaisevaa uudistuksen hyötyjen saamiseksi olisi se, mille tasolle maksukontrollin edellyttämä alaraja asetettaisiin. Jos alaraja olisi matala, hyödyt jäisivät rajalliseksi. Kolmas vaihtoehto olisi se, ettei maksukontrollista luovuttaisi kokonaan, mutta maksukuitin tai tiliotteen toimittamista pidettäisiin riittävä selvityksenä, jolloin tilintarkastajan todistusta ei enää tarvittaisi missään tilanteessa yksityisen osakeyhtiön osalta. Neljäntenä vaihtoehtona olisi maksukontrollisääntelyn rajaaminen vain osakepääomaan kirjattavaan määrään. Tällöin osakkeiden merkintähinnan maksaminen sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon ei olisi varsinaisen maksukontrollin piirissä. Selvityksessä päädytään suosittelemaan vaihtoehtoa kolme eli maksukontrollisääntelyn yksinkertaistamista ainoastaan maksukuitin toimittamiseen (VNTEAS 2020:39, 161–171).

On huomattava, että osakkeiden maksukontrollista luopuminen kaupparekisteri-ilmoituksen yhteydessä ei poistaisi osakkeiden maksamista koskevaa kontrollia kokonaan, koska osakkeiden maksukontrolli toteutuu joka tapauksessa tilinpäätöksen yhteydessä. Osakepääoman ja sijoitetun vapaan oman pääoman maksamiseen sovelletaan yleisiä kirjanpitoa, tilinpäätöstä ja tilintarkastusta koskevia vaatimuksia. Näin ollen muotovaatimuksista luopuminen siirtäisi tarkastamisen painopistettä jälkikäteiseksi nykytilaan verrattuna. Esimerkiksi tilintarkastaja voinee luottaa siihen, että osakkeiden maksu on tullut yhtiölle, jos asiasta on jo alkujaan edellytetty toisen tilintarkastajan todistus.

Roschier Asianajotoimiston VNTEAS-hankkeessa esittämä toimenpidesuositus osakkeiden maksukontrollin sääntelyn uudistamiseksi niin, että tiliotetta tai maksukuittia tulisi pitää riittävänä todisteena kaikkien yksityisten yhtiöiden osakkeiden maksujen kontrolloinnissa, oli lausunnolla loppuvuodesta 2020 yhdessä muiden osakeyhtiölain muiden muutostarpeiden kanssa. Mainittua kohtaa koskevaan kysymykseen saatiin vastaus 27 yhtiöiden sidosryhmältä. Näistä 17 piti ehdotusta kannatettavana, ja katsoi kysymyksessä olevan tärkeän tai melko tärkeän muutostarpeen. Ainoastaan yksi vastaaja vastusti ehdotusta ja yhdeksän vastaajaa eivät ottaneet kantaa muutostarpeeseen. Näin ollen myös maksukontrollisääntelyn uudistamisesta saatu lausuntopalaute puoltaa säännöksen uudistamista tavalla, jossa tilintarkastajan todistuksesta luovutaan uusien osakkeiden antamisen yhteydessä.

Erikseen voidaan vielä kysyä, olisiko vielä pidemmälle menevämpi keventäminen eli nimenomaisesta maksukontrollista luopuminen ja sen siirtäminen tilinpäätöksen yhteyteen perusteltua. Tätä voisi puoltaa se, että vastaava suojamekanismi on käytössä osuuskuntien yhteydessä ja asiaa koskevassa hankeraportissa menettelyn ei ole kat-

sottu aiheuttavan ongelmia (VNTEAS 2020:39 s.165). Osakeyhtiö on yhtiömuotona kuitenkin toisentyyppinen eikä oman pääoman muutoksia tapahdu jatkuvasti, kuten monessa osuuskunnassa, joissa maksukontrollin tarve voi olla jopa päivittäistä uusien jäsenten tulemisen myötä. Johdon vakuutuksen ja muun selvityksen toimittaminen ei aiheuta osakeyhtiöille vastaavaa hallinnollista rasitetta kuin vastaava sääntely aiheuttaisi monille osuuskunnille. Näin ollen jonkinlaisen maksukontrollisääntelyn säilyttämistä, kuten selvityksen toimittamista osakkeiden maksusta voidaan pitää perusteltuna. Kuitin tai tiliotteen toimittaminen rekisteriviranomaiselle osakkeiden maksun tulemisesta yhtiölle ei aiheuta sanottavaa hallinnollista taakkaa eikä myöskään ajallista viivettä sen paremmin osakeyhtiötä perustettaessa kuin uusia osakkeita osakeannissa annettaessakaan.

Lopuksi

Edellä on arvioitu tilintarkastajan todistuksen tarvetta osakkeiden maksukontrollin yhteydessä. Sille ei ole olemassa mielekkäitä velkojien tai osakkeenomistajien suojatarpeesta aiheutuvia perusteita. Näin ollen uusien osakkeiden maksukontrollia tulisikin keventää yksityisten osakeyhtiöiden osalta poistamalla tilintarkastajan todistuksen vaatimus sekä yhtiötä perustettaessa että osakeannin yhteydessä myös niiltä osakeyhtiöiltä, joilla on lain tai yhtiöjärjestyksen perusteella tilintarkastaja. Tämän jälkeen uusien osakkeiden maksukontrolli perustuisi yhtäältä yhtiön johdon vakuutukseen maksun tulemisesta yhtiölle sekä toisaalta rekisteriviranomaiselle toimitettavaan selvitykseen eli kuittiin tai tiliotteeseen.

Lähteet

Airaksinen, M., Pulkkinen, P. & Rasinaho, V. 2018. Osakeyhtiölaki I. Helsinki: Alma Talent.

Airaksinen, M., Rasinaho, V., Alitalo, A., Oikarinen, M., Vammeljoki, M. & Puukka, J.: Selvitys osakeyhtiölain muutostarpeista kilpailukykytekijänä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:39 (VNTEAS 2020:39).

Caselius, I., Heikonen A.R., Huttunen, A. 1968. Osakeyhtiö I. Porvoo.

Kellas, S. & Rasinaho, V. 2008. Uuden osakeyhtiölain puutteita ja kehittämistarpeita. Tilintarkastus 5/2008, 17–21.

Koski, P. & Schultén, G. af. 1998. Osakeyhtiölaki selityksin 1. Helsinki: Kauppakaari.

Kyläkallio, J., Iirola, O. & Kyläkallio, K. 2020. Osakeyhtiö I. Helsinki: Edita.

HE 27/1977 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi.

HE 194/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi

HE 89/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi osakeyhtiölain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 238/2018 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle yksityisen osakeyhtiön vähimmäispääomavaatimuksen poistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Savela, A. 2015. Vahingonkorvaus osakeyhtiössä. Helsinki: Talentum.

Vahtera V., Ruohonen, J. Kärki, A., Salminen, L. & Saukkola, L.: Selvitys osakeyhtiön velkojiensuojan selventämisestä ja suojamenettelyiden helpottamisesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:37 (VNTEAS 2020:37).

VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

9
Tilintarkastajan ikuisuusongelma – apporttiomaisuuden arvottomuus kirjanpidon ja verotuksen näkökulmasta

Timo Torkkel

Apportit ovat tilintarkastuksen ikuisuusongelma. Ongelma kulminoituu osakeyhtiölain sääntelyyn, jonka perusteella rekisteri-ilmoitukseen on liitettävä tilintarkastajan lausunto apporttiselvityksestä ja siitä, oliko omaisuudella vähintään maksua vastaava taloudellinen arvo yhtiölle. Apportin arvottomuutta on käsitelty laajasti muun ohessa tilintarkastus-, vahingonkorvaus- ja yhtiöoikeudessa. Kysymystä ei sen sijaan ole käsitelty kirjanpito- ja vero-oikeudessa.

Ratkaisu KKO 2001:36 koski vierasvelkapanttia. Ratkaisun perusteella vierasvelkapantti, siis panttivastuu, on vähennettävä apportin arvosta. Tilintarkastus-, vahingonkorvaus- ja yhtiöoikeudellisesti tämä on vakiintunut kanta. Artikkelissa osoitetaan, että kirjanpito-oikeudessa on meneteltävä vastaavalla tavalla. Panttivastuu vähennetään omaan pääomaan kirjattavan apportin määrästä. Vero-oikeus poikkeaa sanotuista oikeudenaloista: vero-oikeudessa panttivastuuta ei vähennetä apportin arvosta. Vero-oikeudessa panttivastuu vähennetään vasta panttirealisaatiossa.

Avainsanat: *tilintarkastus, osakeyhtiö, apportti, panttivastuu*

Torkkel, T. (2023). Tilintarkastajan ikuisuusongelma – apporttiomaisuuden arvottomuus kirjanpidon ja verotuksen näkökulmasta. Teoksessa Janne Ruohonen, Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta & Elisa Veikkola (toim.), *Tilintarkastus ja evaluaatio: Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu*. Tampere: Tampere University Press, 152–172.
https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-046-5

Johdanto

Tilintarkastuslain 1:1:ssä (18.9.2015/1141, TTL) määritellään tilintarkastuslain soveltamisala. Lain soveltamisala määritellään tilintarkastajan tehtävien kautta. Tilintarkastajan tehtävät määritellään TTL 1:1 §:ssä seuraavasti: (1) lakisääteinen kirjanpidon, tilinpäätöksen ja hallinnon tilintarkastus (TTL 1:1.1:n 1 kohta), (2) kirjallisen lausunnon tai todistuksen antaminen viranomaiselle tai tuomioistuimelle (TTL 1:1.1:n 2 kohta) ja (3) vapaaehtoiset tarkastukset ja tarkastuslausunnot (TTL 1:1.4).

TTL 1:1.1:n 1 kohdan ja tätä täydentävän TTL 3:1.1:n mukaan tilintarkastuksen kohteena on yhteisön tai säätiön tilikauden kirjanpito, tilinpäätös sekä hallinto. Kyse on tilintarkastajan ydintehtävästä. Tätä tehtävää kutsutaan usein lakisääteiseksi tilintarkastukseksi (Horsmanheimo ym. 2017, 15 ja 81–95). TTL 1:1.1:n 2 kohdassa ja tätä täydentävässä 3:1.2:ssä säädetään, että jos lainsäädännössä muutoin vaaditaan tilintarkastusta, tilintarkastukseen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään tilikauden tilintarkastuksesta. Lainkohdassa säädetään tilintarkastajan tehtäväksi kirjallisten lausuntojen antaminen viranomaiselle tai tuomioistuimelle muissa laeissa tai asetuksissa säädetyissä tilanteissa. Lainkohta soveltuu myös eräisiin sopimusoikeudellisiin toimeksiantoihin (Horsmanheimo ym. 2017, 17). Tilintarkastajan kirjallisen lausunnon käsite on laaja. Lausuntoja ovat esimerkiksi laskelmat, muistiot ja tarkastusraportit. Olennaista on, että dokumentti on tilintarkastajan laatima ja että se on kirjallinen. Merkitystä ei ole sillä, onko lausunto niin sanotun yleisluonteisen tarkastuksen (*review*) vai muun tilintarkastajan saaman toimeksiannon lopputulos. (Horsmanheimo ym. 2017, 19) Lopulta TTL 1:1.4:ssä säädetään vapaaehtoisista tarkastuksista ja tarkastuslausunnoista (Horsmanheimo ym. 2017, 21–22). TTL 1:1.1 ja 1:1.4:n rajanveto on olennainen muun ohessa tilintarkastajan vastuun kannalta (Horsmanheimo ym. 2017, 17).

Osakeyhtiöoikeudessa apportilla tarkoitetaan osakkeen merkintähinnan maksamista rahan sijasta kokonaan tai osittain muulla omaisuudella. Osakeyhtiölaissa (21.7.2006/624, OYL) säädetään *apporttiperustamisesta* (OYL 2:6) ja apporttia vastaan tapahtuvasta *osakeannista* (OYL 9:12).

- *Apporttiperustaminen*. OYL 2:6.1:n mukaan, jos merkintähinta maksetaan rahan sijasta kokonaan tai osittain muulla omaisuudella (*apporttiomaisuus*), omaisuudella on luovutushetkellä oltava vähintään maksua vastaava taloudellinen arvo yhtiölle. Sitoumus työn tai palvelun suorittamiseen ei voi olla apporttiomaisuutta, ja OYL 2:6.2:n mukaan merkintähinnan maksamisesta apporttiomaisuudella on määrättävä perustamissopimuksessa. *Perustamissopimuksessa on lisäksi oltava selvitys, jossa yksilöidään apporttiomaisuus ja sillä suoritettava maksu sekä selvitetään omaisuuden arvostamiseen vaikuttavat seikat ja omaisuuden arvostamisessa noudatettavat menetelmät*. Jos tämän momentin säännöksiä ei ole noudatettu, merkitsijällä on velvollisuus näyttää, että omaisuudella

oli maksua vastaava taloudellinen arvo yhtiölle. Puuttuva määrä on maksettava yhtiölle rahassa.[1]

Tilintarkastajan tehtävistä apporttiperustamisessa säädetään OYL 2:8.3 ja 4:ssä. OYL 2:8.3:n 2 kohdan mukaan yhtiö voidaan rekisteröidä, kun rekisteriviranomaiselle on toimitettu yhtiön tilintarkastajien todistus siitä, että tämän lain säännöksiä osakkeiden maksamisesta on noudatettu; jos yhtiössä ei lain tai yhtiöjärjestyksen mukaan ole velvollisuutta valita tilintarkastajaa, osakkeiden maksamisesta on annettava muu selvitys. Vastaavasti OYL 2:8.4:n mukaan, *jos osake on maksettu apporttiomaisuudella, rekisteri-ilmoitukseen on lisäksi aina liitettävä tilintarkastajan lausunto 6 §:n 2 momentissa tarkoitetusta selvityksestä ja siitä, oliko omaisuudella vähintään maksua vastaava taloudellinen arvo yhtiölle.*

- *Osakeanti*. OYL 9:12.1:n mukaan, jos merkintähinta maksetaan rahan sijasta kokonaan tai osittain muulla omaisuudella (apporttiomaisuus), omaisuudella on luovutushetkellä oltava vähintään maksua vastaava taloudellinen arvo yhtiölle. Sitoumus työn tai palvelun suorittamiseen ei voi olla apporttiomaisuutta. Vastaavasti OYL 9:12.2:n mukaan merkintähinnan maksamisesta apporttiomaisuudella on mainittava osakeantipäätöksessä. *Päätöksessä tulee lisäksi olla selvitys, jossa yksilöidään apporttiomaisuus ja sillä suoritettava maksu sekä selvitetään omaisuuden arvostamiseen vaikuttavat seikat ja omaisuuden arvostamisessa noudatetut menetelmät.* Jos tämän momentin säännöksiä ei ole noudatettu, merkitsijällä on velvollisuus näyttää, että omaisuudella oli maksua vastaava taloudellinen arvo yhtiölle. Puuttuva määrä on maksettava yhtiölle rahassa.[2]

  Tilintarkastajan tehtävistä apporttia vastaan tapahtuvassa osakeannissa säädetään OYL 9:14.3 ja 4:ssä. OYL 9:14.3:n mukaan rekisteri-ilmoitukseen on liitettävä yhtiön hallituksen jäsenten ja toimitusjohtajan vakuutus siitä, että osakkeiden antamisessa on noudatettu tämän lain säännöksiä. *Rekisteri-ilmoitukseen on myös liitettävä yhtiön tilintarkastajien todistus siitä, että tämän lain säännöksiä osakkeiden maksamisesta on noudatettu.* Jos yhtiössä ei lain tai yhtiöjärjestyksen mukaan ole velvollisuutta valita tilintarkastajaa, osakkeiden maksamisesta on liitettävä muu selvitys. Vastaavasti OYL 9:14.4:n mukaan, *jos osake on maksettu apporttiomaisuudella, rekisteri-ilmoitukseen on lisäksi aina liitettävä tilintarkastajan lausunto 12 §:n 2 momentissa tarkoitetusta selvityksestä ja siitä, oliko omaisuudella vähintään maksua vastaava taloudellinen arvo yhtiölle.*

OYL 2:8.4 ja 9:14.4:n perusteella tilintarkastajan on annettava lausunto apporttiselvityksestä ja siitä, oliko omaisuudella vähintään maksua vastaava taloudellinen arvo yhtiölle. Tilintarkastajan apporttiselvityksestä antama lausunto on TTL 1:1.1:n 2 kohdassa tarkoitettu tilintarkastajan kirjallinen lausunto ja todistus viranomaiselle ja

[1] OYL 2:6.3:ssä säädetään erikseen jälkiapportista.

[2] OYL 9:12.3:ssä säädetään erikseen jälkiapportista.

tuomioistuimelle. Tilintarkastajan vastuun näkökulmasta näihin liittyy rajoittamaton vastuu (Horsmanheimo ym. 2017, 17).

Tilintarkastajan apporttivastuu realisoitui ratkaisussa KKO 2001:36. Ratkaisussa oli kysymyksessä tilanne, jossa osakeyhtiön osakepääomaa oli korotettu uusmerkinnällä. Osa apporttina luovutetusta omaisuudesta oli panttina osakkeenmerkitsijän veloista ja myytiin sittemmin niiden suorittamiseksi. Hallituksen jäsenet ja tilintarkastajat, jotka olivat osakepääoman korotusta ja sen maksua rekisteröitäessä vakuuttaneet ja todistaneet korotuksen tulleen kokonaisuudessaan maksetuksi, velvoitettiin korvaamaan yhtiölle apporttiomaisuuden arvottomuudesta johtunut vahinko.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa oli kysymys vierasvelkapantista. Vierasvelkapantti liittyy panttioikeuteen. Panttioikeudessa on kysymys velkojan muita paremmasta oikeudesta saada suoritus etukäteen yksilöidyn varallisuuskohteen arvosta. Panttioikeuden erityistilanne on vierasvelkapantti. Kun omaisuus pantataan, pantinsaajan suorituksensaantioikeuden määrittävä velka voi olla jonkun muun henkilön kuin pantinantajan (nykyistä tai tulevaa) velkaa. Tällöin kyse on vierasvelkapanttauksesta. (Tepora ym. 2016, 133)

Ratkaisua 2001:36 on oikeuskirjallisuudessa tarkasteltu useassa eri yhteydessä. Ratkaisua on tarkasteltu muun ohessa tilintarkastus- (Horsmanheimo ym. 2017; Immonen & Villa 2019; Ruohonen 2020), yhtiö- (osakeyhtiö- (Mäntysaari 2002; Airaksinen ym. 2018(a); Airaksinen ym. 2018(b); Immonen 2018) ja asunto-osakeyhtiölaki (Vahtera 2017)) ja vahingonkorvausoikeuden (Ståhlberg & Karhu 2020) näkökulmista. Ratkaisua ei sen sijaan ole laajemmin arvioitu kirjanpito- ja vero-oikeudellisesti.

Esillä olevassa artikkelissa tarkastellaan apporttia rasittavaan vierasvelkapanttiin liittyviä kirjanpito- ja vero-oikeudellisia kysymyksiä.[3] Kirjanpidon osalta kysymystä tarkastellaan "kansallisen" kirjanpitolain (30.12.1997/1336, KPL) näkökulmasta, toisin sanoen kansainvälisiin tilinpäätösstandardeihin (*International Financial Reporting Standards* tai IFRS; ks. KPL 1:4d ja 7a luku) liittyviä kysymyksiä ei tarkastella. Verotuksen osalta kysymystä tarkastellaan elinkeinoverolain (24.6.1968/360, EVL) näkökulmasta. Pääasiallinen huomio on apportinsaajan kirjanpidossa ja verotuksessa.

Ratkaisusta KKO 2001:36

Korkein oikeus on ottanut kantaa tilintarkastajan todistuksen merkitykseen osakepääoman korotustilanteessa. Korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 1991:25 voitaneen ajatella luoneen jonkinlaisen tilintarkastajan todistuksen merkityksen oikeu-

[3] Virikkeen artikkelille olen alkujaan saanut taannoisen kollegani kysymyksestä: vähennetäänkö vierasvelkapanttiin liittyvä panttivastuu apportin arvosta verotuksessa. Kysymyksen taustalla oli mitä ilmeisimmin se, voitaisiinko vierasvelkapantilla vaikuttaa apportin arvoon verotuksessa.

dellisen tarkastelun lähtökohdan. Ratkaisu liittyi pohjimmiltaan tilintarkastajalta edellytettävään huolellisuuteen. Ratkaisussa osakeyhtiön tilintarkastaja oli antanut OYL 2:9.3:ssä (734/1978) säädetyn todistuksen kaupparekisteriä varten varmistautumatta asianmukaisesti siitä, että osakepääoma oli maksettu. Menettelyllään tilintarkastaja oli, kun yhtiö oli merkitty kaupparekisteriin, vaikka osakepääomaa ei ollut maksettu, osaltaan aiheuttanut yhtiölle osakepääoman määrää vastaavan vahingon.

Nyt tarkasteltavana oleva korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2001:36 on jatkoa edellä selostetun ratkaisun tematiikalle. Tällä kertaa kyse oli vierasvelkapanttia koskevasta tilanteessa. Ratkaisussa KKO 2001:36 osakeyhtiön osakepääomaa korotettiin uusmerkinnällä. Osa apporttina luovutetusta omaisuudesta oli panttina osakkeenmerkitsijän veloista ja myytiin sittemmin niiden suorittamiseksi. Hallituksen jäsenet ja tilintarkastajat, jotka olivat osakepääoman korotusta ja sen maksua rekisteröitäessä vakuuttaneet ja todistaneet korotuksen tulleen kokonaisuudessaan maksetuksi, velvoitettiin korvaamaan yhtiölle apporttiomaisuuden arvottomuudesta johtunut vahinko.

Ratkaisussa KKO 2001:36 oli kysymys Y Oy:n osakepääoman korottamiseen liittyvästä yhtiön hallituksen jäsenten ja tilintarkastajien vahingonkorvausvastuusta yhtiötä kohtaan.

Y Oy:n osakepääomaa oli päätetty korottaa 50 005 000 markalla siten, että X Oy:n oli tullut maksaa korotuksesta 25 005 000 markkaa, josta oli tullut suorittaa 5 000 markkaa rahana ja 25 000 000 markkaa luovuttamalla Y Oy:lle OYL 4 luvussa (734/1978) tarkoitettuna apporttiomaisuutena Oy H I -nimisen yhtiön osakkeet 3691–10265 sekä Oy H III -nimisen yhtiön osakekanta. J Oy:n oli puolestaan tullut maksaa korotuksesta 25 000 000 markkaa luovuttamalla Y Oy:lle apporttiomaisuutena eräät muut osakkeet.

Y Oy:n hallituksen jäsenet A, B, C ja D olivat korotusta ja sen maksua rekisteröitäessä antaneet OYL 4:8.3:ssa (734/1978) ja OYL 4:12.3:ssa (687/1983) edellytetyn vakuutuksen siitä, että rekisteröitävästä korotuksesta maksettu määrä 50 005 000 markkaa oli yhtiön hallussa. Y Oy:n tilintarkastajat Å Oy Ab edustajanaan E ja L Oy edustajanaan F olivat puolestaan muun muassa OYL 4:12.3:n (687/1983) edellyttämällä tavalla todistaneet, että osakkeista oli osakepääoman korotuksena maksettu 50 005 000 markkaa.

Y Oy:n konkurssipesä katsoi kanteessaan Y Oy:lle aiheutuneen vahinkoa siitä, että yhtiö ei ollut saanut hyväkseen X Oy:n sille apporttina luovuttamia osakkeita ja että yhtiö oli voinut toimia ilman tästä johtunutta puuttuvaa pääomaa. Tämän puuttuvaa osakepääomaa vastaavan vahingon olivat Y Oy:n hallituksen jäsenet ja tilintarkastajat tuottamuksellaan yhtiölle aiheuttaneet antamalla edellä mainitut vakuutuksen ja todistuksen.

Korkein oikeus totesi, että apporttina luovutetut Oy H I:n osakkeet olivat olleet pantattuina I Oy:lle X Oy:n velvoitteiden yleisvakuudeksi, minkä vuoksi Y Oy oli saa-

nut ne haltuunsa sanotun panttauksen rasittamina. Lisäksi korkein oikeus katsoi Y Oy:n saaneen Oy H III:n osakekannan haltuunsa panttauksista vapaana.

Kanteen perusteena olevissa hallituksen jäsenten vakuutuksessa ja tilintarkastajien todistuksessa oli apporttiomaisuuden arvostus perustunut Y Oy:lle tulevien osakkeiden käypään arvoon. Jotta apporttiomaisuudeksi tarjottujen osakkeiden käypää arvoa vastaava panos siirtyisi vastaanottavalle yhtiölle, osakkeiden oli siirryttävä yhtiölle lopullisesti ja siten, etteivät mitkään sivullisen oikeudet saata tosiasiallisesti mitätöidä tai olennaisesti heikentää niiden arvoa. Mikäli näin ei tapahdu, aiheutuu yhtiölle osakepääoman puuttumisesta vahinkoa, jonka korvaamisesta yhtiölle voivat olla vastuussa sen hallituksen jäsenet OYL 15:1:n ja tilintarkastajat sekä tilintarkastusyhteisö luvun 2 §:n (734/1978) nojalla. Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 1991:25 oli ollut kysymys osakepääoman maksamatta jättämisestä osakeyhtiötä perustettaessa. Osakeyhtiön tilintarkastajan oli antanut OYL 2:9.3:ssa säädetyn todistuksen kaupparekisteriä varten varmistautumatta asianmukaisesti siitä, että osakepääoma oli maksettu. Korkein oikeus katsoi, että tilintarkastaja oli osaltaan aiheuttanut yhtiölle osakepääoman määrää vastaavan vahingon.

Koska apportiksi luovutetut Oy H I:n osakkeet olivat olleet panttina X Oy:n sitoumusten vakuutena, osakkeiden arvo yhtiölle ei ollut vastannut niiden käypää arvoa, paitsi jos osakkeiden siirtyminen yhtiölle panttirasitteesta vapaina tästä huolimatta olisi ollut turvattu.

Ne velvoitteet, joista apporttina luovutetut Oy H I:n osakkeet olivat olleet panttivakuutena, olivat olleet huomattavasti kyseisten osakkeiden arvoa suuremmat. Huolimatta siitä, mitä asiassa oli esitetty muun muassa X Oy:n ja sen konserniin kuuluvien yhtiöiden taloudellisesta tilasta apporttia luovutettaessa sekä X Oy:n velvoitteita turvanneiden vakuuksien tuolloisesta kokonaismäärästä, panttaus oli merkinnyt olennaista riskiä siitä, että apporttina luovutetut osakkeet käytetään X Oy:n velvoitteiden suorituksiin. Mitään varmuutta osakkeiden vapautumisesta rasitteista niiden siirtyessä Y Oy:lle ei ollut eikä osakkeilla myöskään ollut mitään panttivastuuta ylittävää arvoa.

Kirjanpito-oikeudellisia näkökulmia

Yleistä

Kirjanpidosta säädetään kirjanpitolaissa. Kirjanpito-oikeudessa apportin keskeiset kysymykset ovat, miten apportti on kirjanpidossa arvostettava ja kirjattava.

Tarkastellaan ensin “tavanomaista” apporttia. Tavanomaisella apportilla tarkoitetaan tässä apporttia, jota ei rasita – avoimesti tai piilevästi – vierasvelkapantti.

Lausunnossa KILA 1211/1992 otettiin kantaa avoimen yhtiön ja kommandiittiyhtiön yhtiömiehen pääomapanokseen (Björklund ym. 2009, 382). Lausunnon mukaan:

- Kun avoimen yhtiön tai kommandiittiyhtiön yhtiömies on suorittanut yhtiölle yhtiöpanoksena kiinteistön, auton tai muun sellaisen omaisuuspanoksen, ilmoitetaan taseessa tai sen liitteenä suoritetun yhtiöpanoksen arvona omaisuuden todennäköinen luovutushinta tai sitä alhaisempi omaisuuspanoksen yhtiösopimuksessa sovittu arvo, joka on merkitty myös pääomansijoituksen markkamääränä kirjanpitoon.
- Kun yksityinen liikkeenharjoittaja panee toiminimensä panokseksi yksityisliikkeen toimintaa jatkavaan avoimeen yhtiöön tai kommandiittiyhtiöön, yhtiön kirjanpitoon merkitään pääomansijoituksen rahamääränä sekä taseessa tai sen liitteenä ilmoitetaan suoritetun yhtiöpanoksen arvona yksityisliikkeen todennäköinen luovutushinta tai sitä alhaisempi yksityisliikkeen yhtiösopimuksessa sovittu arvo. Muun luotettavan perustan puuttuessa määritetään yksityisliikkeen todennäköinen luovutushinta perusteluissa selostetulla tavalla yrityksen tuottoarvon ja substanssiarvon perusteella.

Lausunnossa KILA 1591/1999 (Björklund ym. 2009, 186–187) esillä oli osakeyhtiöapportti:

- Hakijan tarkoituksena oli kirjata taseeseensa yritysjärjestelyssä hankittavan A-yhtiön osakkeet niiden käypää arvoa alempaan arvoon eli hankittavan yhtiön (A) oman pääoman nettoarvoa vastaavaan arvoon. Hankittavista osakkeista vastikkeeksi annettavat hakijan osakkeet oli tarkoitus kirjata hakijan kirjanpitoon samasta oman pääoman nettoarvoa vastaavasta summasta osakepääomaksi annettujen osakkeiden vasta-arvoa (aik. nimellisarvoa) vastaavalta osin ja muilta osin ylikurssirahastoon. Tämä kirjaamistapa johti siihen, ettei hakijan konsernitaseeseen muodostu konserniliikearvoa osakevaihdossa hankittujen osakkeiden osalta.
- Lausunnon mukaan hakijan esittämä kirjaamistapa, jonka mukaan osakkeiden hankintameno kirjattiin kohdeyhtiön oman pääoman nettoarvoa vastaavaan arvoon, oli hyvän kirjanpitotavan mukainen edellyttäen, että osakeyhtiölain mukaisessa järjestyksessä tehty osakepääoman korottamispäätös oli tehty sen määräisenä.

Jälkimmäisessä lausunnossa katsottiin, että apportin kirjaaminen kohdeyhtiön oman pääoman nettoarvoa vastaavaan arvoon oli hyvän kirjanpitotavan mukainen. Lausunnossa taustalla olleessa hakemuksessa kysyttiin oman pääoman nettoarvoon kirjaamista, eikä siinä ollut esillä käypään arvoon kirjaaminen. Lienee selvää, että käypään arvoon kirjaaminen olisi ollut hyvän kirjanpitotavan mukaista. Lausunnossa mahdollistettiin kuitenkin oman pääoman nettoarvon mukainen kirjaaminen.

Kirjauksen edellytyksenä oli se, että osakeyhtiölain mukaisessa järjestyksessä tehty osakepääoman korottamispäätös oli tehty sen määräisenä.

Kirjanpitolautakunnan lausuntokäytännön perusteella voitaneen lähteä siitä, että *apportti on lähtökohtaisesti merkittävä omaisuuden todennäköiseen luovutushintaan (käypä arvo). Apportti voidaan kuitenkin myös merkitä tätä alhaisempaan, apporttisopimuksessa mainittuun arvoon, sillä edellytyksellä, että oman pääoman korottamispäätös on tehty sen määräisenä*.

Vierasvelkapantin kohdalla esille nousee kysymys, mihin arvoon vierasvelkapantin rasittama omaisuus on kirjattava. Ratkaisun KKO 2001:36 perusteluissa todettiin, että panttaus merkitsee olennaista riskiä siitä, että apporttina luovutetut osakkeet käytetään pantiksiantajan velvoitteiden suorituksiin. Mitään varmuutta osakkeiden vapautumisesta rasitteista, niiden siirtymisestä apportinsaajalle ei ollut, eikä osakkeilla myöskään ollut mitään panttivastuuta ylittävää arvoa.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa otettiin sikäli tiukka kanta, että apporttiomaisuudella ei katsottu olleen panttivastuuta vastaavalta osin mitään arvoa.

Kirjanpito-oikeudellisesti tämä nostaa esille kysymyksen, onko tilannetta arvioitava vastaavalla tavalla vai olisiko mahdollista esittää, että apporttiomaisuudella voisi olla panttivastuusta huolimatta arvoa. Kysymyksenasettelu on kuitenkin spekulatiivinen. Tämä johtuu jo pelkästään siitä, että kun apportin saajayhtiön hallituksen jäsenillä ja tilintarkastajalla on henkilökohtainen vastuu siitä, että apporttiomaisuudella oli luovutushetkellä vähintään maksua vastaava taloudellinen arvo, rationaalisesti toimiva hallituksen jäsen ja tilintarkastaja ei voi todeta tämän edellytyksen täyttyneen siltä osin kuin omaisuutta rasittaa vierasvelkapantti. Yhtiöoikeudellinen sääntely johtaa siihen, että rationaalisesti toimivat hallituksen jäsenet ja tilintarkastaja eivät voi katsoa vierasvelkapantin rasittamalla omaisuudella olevan panttivastuuta vastaavalta osin arvoa. Tämä tarkoittaa loogisesti sitä, että tällaisella omaisuudella ei voi kirjanpito-oikeudellisestikaan olla panttivastuun osalta mitään arvoa.

Sinänsä on kuitenkin mahdollista, että omaisuuserä, jota rasittaa vierasvelkapantti, siirretään apporttina. Tämä johtaa kysymykseen, onko apporttiin sovellettava brutto- tai nettomenettelyä (brutto- tai nettokirjaus). Bruttomenettely tarkoittaa liiketapahtuman kirjaamista sen bruttomäärään (omaisuuserän kirjaaminen bruttoarvoon ja erillinen pakollinen varaus), kun taas nettomenettely tarkoittaa liiketapahtumaan liittyvien vastakkaisten kirjausten netottamista (omaisuuserän nettoarvo, eli bruttoarvo vähennettynä panttivastuulla). Kummassakin tilanteessa omaan pääomaan kirjattavan apportin määrä on sama.

KPL 3:3.1 §:n 7 kohdassa säädetty erillisarvostuksen periaate ja KPL 3:3.1 §:n 8 kohdassa säädetty netottamiskielto viittaavat bruttomenettelyn ensisijaisuuteen. Kirjanpitolautakunnan lausuntokäytännössä on myös omaksuttu bruttomenettelyn ensisijaisuus. Tämä ilmenee muun ohessa vahingonkorvauksen käsittelyä asunto-osakeyhtiön kirjanpidossa käsittelevästä lausunnosta KILA 1867/2011. Lausunnon

mukaan vahingonkorvaus voidaan katsoa luonteeltaan kauppahinnan alennukseen rinnastuvaksi ja näin rakennuksen hankintamenoa pienentäväksi eräksi. Suoritetuista korjauksista kertyneet kustannukset oli puolestaan kirjattava rakennuksen menojäännöksen lisäykseksi. Lausunnon perusteella vahingonkorvausta ja korjauskustannuksia ei voitu netottaa. Kirjanpitolautakunnan lausuntokäytäntöön viitaten oikeuskirjallisuudessa on myös omaksuttu kanta, että liiketapahtumat tulee lähtökohtaisesti kirjata ja esittää tilinpäätöksessä bruttoperusteisesti (Leppiniemi & Kaisanlahti 2016, 38; Leppiniemi & Kaisanlahti 2018, 283).

Kirjanpitolautakunnan lausuntokäytäntöä tarkemmin tarkastellessa havaitaan kuitenkin brutto- ja nettomenettelyiden suhteellisuus. Bruttomenettely on lähtökohta (ks. esimerkiksi KILA 1701/2003, 1772/2006, 1805/2007 ja 1861/2010). Toisaalta lausuntokäytännössä on voitu katsoa, että niin brutto- kuin nettomenettely voi tapauskohtaisesti olla mahdollinen (KILA 1701/2003), samoin kuin että nettomenettely on joissakin tilanteissa yksinomainen menettely (KILA 1767/2005). Vanhemmassa lausuntokäytännössä on saatettu painottaa nettomenettelyä, kun taas vastaavassa tilanteessa saatettaisiin nykyään kallistua bruttomenettelyn kannalle (KILA 1255/1994).

Vierasvelkapantin kohdalla ei ole nimenomaista brutto- ja nettomenettelyn lausuntokäytäntöä. Vierasvelkapantin kohdalla *bruttomenettely* tarkoittaa sitä, että panttivastuun määrää ei vähennetä apporttiomaisuuden arvosta. Apporttiomaisuuden arvoksi kirjataan bruttoarvo, mutta samalla kirjataan panttivastuuta vastaava pakollinen varaus. *Nettomenettely* tarkoittaa puolestaan sitä, että panttivastuun määrä vähennetään apporttiomaisuuden arvosta. Tällöin apportin arvoksi kirjataan nettoarvo. Brutto- ja nettomenettelystä riippumatta apportinsaajan omaan pääomaan lisäys on sama.

> *Esimerkki 1* (bruttomenettely). Apportin kohteena on omaisuuserät A ja B. A:n arvo on 25 yksikköä ja B:n arvo on 75 yksikköä. B:tä rasittaa 75 yksikön panttivastuu. Apporttiomaisuuden bruttomäärä on 100 yksikköä. Apportissa ei siirry velkoja tai muita vastuita. Apporttiomaisuuden tasearvo on 100 yksikköä, oman pääoman korotus on 25 yksikköä ja pakollinen varaus on 75 yksikköä.

> *Esimerkki 2* (nettomenettely). Apportin kohteena on omaisuuserät A ja B. A:n arvo on 25 yksikköä ja B:n arvo on 75 yksikköä. B:tä rasittaa 75 yksikön panttivastuu. Apporttiomaisuuden nettomäärä on 25 yksikköä. Apportissa ei siirry velkoja tai muita vastuita. Apporttiomaisuuden tasearvo on 25 yksikköä ja oman pääoman korotus on 25 yksikköä.

Voitaneen lähteä siitä, että bruttomenettely voi lähtökohtaisesti olla hyvän kirjanpitotavan mukainen menettely, mutta samalla on todettava, että panttivastuun luonteen vuoksi brutto- ja nettomenettelyt voinevat kuitenkin useimmiten johtaa samaan lopputulokseen. Voidaan nimittäin ajatella, että bruttomenettelyä sovellet-

taessa panttivastuun realisoitumisen tulisi olla apportin hetkellä epätodennäköistä. Mikäli panttivastuun realisoituminen olisi vähäistä todennäköisempää, bruttomenettelyn omaksuminen ei vaikuta luontevalle. Tällöin tilinpäätös, siis tasearvot, voisi nimittäin muodostua spekulatiiviseksi ja se ei antaisi KPL 3:2.1:n tarkoitetulla tavalla oikeaa ja riittävää kuvaa toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta (ks. myös KPL 5:14.4).

Vierasvelkapanttiin liittyviä kirjanpito-oikeudellisia seikkoja tarkastellaan jatkossa seuraavan systematiikan mukaisesti:

- vierasvelkapantti otetaan huomioon apportin arvossa,
- vierasvelkapanttia ei oteta huomioon apportin arvossa ja virhe korjataan apportin jälkeen,
- vierasvelkapanttia ei oteta huomioon apportin arvossa ja pantti realisoituu apportin jälkeen[4] ja
- vierasvelkapanttaus päättyy apportin jälkeen (joko niin, että vierasvelkapantin merkitys otettiin tai sitä ei otettu huomioon apportin arvossa).

Vierasvelkapantti otetaan huomioon apportin arvossa

Mikäli apportin kohteena olevaan omaisuuteen kohdistuu vierasvelkapantti, apportin arvosta on vähennettävä panttivastuun määrä (ks. edellä esimerkit 1 ja 2).

Ratkaisun KKO 2001:36 perusteluissa viitattiin siihen, että luovutettaessa pantattua omaisuutta apporttina, huomioon voidaan ottaa “panttivastuuta ylittävä arvo”. Tämän mukaisesti oikeuskirjallisuudessa on todettu, että “pantattua omaisuutta voidaan luovuttaa apporttiomaisuutena, käytännössä säännönmukaisesti kuitenkin vain panttirasituksen ylittävän arvon osalta” ja “jos pantattua omaisuutta käytetään osakkeen maksamiseen, osakkeista maksettavaksi määräksi voidaan yleensä katsoa niin sanotun ylivakuuden määrä” (Airaksinen ym. 2018a, 87 ja 100).

Mikäli apporttiomaisuudella on panttivastuun ylittävä arvo, kirjaustilanne muodostuu seuraavaksi.

> *Esimerkki 3.* Apportin kohteena on omaisuuserä A. Tämän arvo on 25 yksikköä. Omaisuuserään kohdistuu 20 yksikön panttivastuu. Omaisuuserän panttivastuun jälkeinen arvo on 5 yksikköä, joka voidaan apportoida.

[4] Tilanne vastaa ratkaisussa KKO 2001:36 esillä ollutta tilannetta.

Vierasvelkapanttia ei oteta huomioon apportin arvossa, mutta virhe korjataan myöhemmin

Mikäli vierasvelkapanttia ei ole syystä tai toisesta otettu huomioon apportin arvossa ja virhe havaitaan, tämä korjataan. Kirjanpito-oikeudellisesti kysymys on aikaisempia tilikausia koskevan virheen korjaamisesta.

Tilinpäätösdirektiivin 6(1)(e) artiklan (2013/34/EU) mukaan kunkin tilivuoden aloittavan taseen on täsmättävä edellisen tilivuoden päättävän taseen kanssa. Kyse on tasejatkuvuuden periaatteesta (HE 89/2015 vp, 58). Kirjanpitolaissa tasejatkuvuuden periaatteesta säädetään KPL 3:3.1:n 5 kohdassa. Tämän mukaan tilinpäätöstä laadittaessa sekä tilinavausta tehtäessä noudatettaviin periaatteisiin kuuluu tilinavauksen perustuminen edellisen tilikauden päättäneeseen taseeseen.

Tasejatkuvuuden periaate on periaatteessa itsestään selvä kirjanpito-oikeudellinen periaate. Tämä on kuitenkin muodostunut tulkinnanvaraiseksi aikaisempien tilikausien virheiden korjaustilanteissa. Kysymys on siitä, kirjataanko aikaisempien tilikausien virhe tuloslaskelmaan vai omaan pääomaan.

Kirjanpitolautakunnan vuoden 1973 kirjanpitolain (655/1973) tulkintaa koskeneessa lausunnossa KILA 1344/1995 käsiteltiin tilinpäätökseen sisältyvän virheen korjaamista. Lausunnossa käsiteltiin niin virheen kuin olennaisen virheen korjaamista. Lausunnon mukaan kirjanpitolaissa tai -asetuksessa (1575/1992) ei ollut nimenomaisia säännöksiä aikaisemmille tilikausille kohdistuvien erien käsittelystä. Mikäli KPL 22 §:n mukaisesti päivätty ja allekirjoitettu tilinpäätös osoittautui virheellisesti laadituksi, oikaistiin virheellisyydet takautuvasti merkitsemällä ne virheen havaitsemistilikaudelta laadittavan tilinpäätöksen tuloslaskelmaan.

Vuoden 1997 kirjanpitolain voimaantulon jälkeen kirjanpitolautakunta antoi lausunnon KILA 1750/2005. Lausunnon mukaan kirjanpitolaissa ja -asetuksessa (1339/1997) ei ollut erityissäännöksiä siitä, kuinka tilinpäätösperiaatteiden muutoksesta aiheutuvia arvostuseroja tai aikaisempiin tilikausiin liittyviä virheitä oli käsiteltävä tilinpäätöksessä. Toisaalta kirjanpitolautakunnan vuoden 1973 kirjanpitolain voimassaoloaikana vahvistama kirjauskäytäntö sekä lain perusteluteksti olivat johtaneet siihen, että tulosvaikutteinen kirjaustapa oli molemmissa tilanteissa ollut vakiintunut.

Lausunnossa jatkettiin, että IAS 8 -standardi salli aikaisemmin sekä tulosvaikutteisen kirjaustavan että pelkästään taseen kautta tapahtuvan oman pääoman oikaisun. IAS 8 -standardiin tehdyllä muutoksella, jota sovellettiin 1.1.2005 tai sen jälkeen alkavilla tilikausilla, ainoastaan jälkimmäinen menettelytapa oli mahdollinen. Voimassa ollut IAS 8 -standardi ei enää sallinut laatimisperiaatteiden muutosten ja virheiden aiheuttamaa kertaluonteista tulosvaikutteista oikaisua, vaan edellytti aikaisempien tilinpäätöstietojen takautuvaa oikaisua niin pitkälle kuin se oli mahdollista. Tällöin

tuli selvittää muutoksista kertynyt vaikutus omaan pääomaan kunkin tilikauden alkuun mennessä. Vuonna 2003 hyväksytyllä modernisointidirektiivillä (2003/51/EY) poistettiin ristiriitaisuudet tilinpäätösdirektiivien ja kansainvälisten tilinpäätösstandardien välillä. Samalla voitiin katsoa vahvistetuksi, että tuolloin voimassa ollut IAS 8 -standardi ei ollut direktiivin vastainen.

Lautakunta katsoi, että KPL 3:3:n tulkinta tasejatkuvuuden edellyttämästä kirjaustavasta oli Euroopan unionissa vahvistetun linjauksen perusteella liian suppea. Direktiivi salli sekä tulosvaikutteisen kirjaustavan että pelkän taseoikaisun. Tasejatkuvuuden voitiin katsoa täyttyvän myös sillä, että edellisen tilikauden päättävää tasetta oikaistiin tehtyä muutosta vastaavaksi.

Lautakunta ei pitänyt tilinpäätöskäytännön yhtenäisyyden kannalta perusteltuna, että molempia direktiivin sallimia kirjaustapoja sovellettaisiin. Silloista tulosvaikutteista kirjaustapaa puolsi lähinnä sen vakiintuneisuus. Toisaalta oman pääoman oikaisuun perustuvan kirjaustavan voitiin katsoa antavan oikeamman kuvan tilikauden tuloksesta, minkä lisäksi sen etuna oli yhdenmukaisuus kansainväliseen tilinpäätöskäytäntöön nähden. Lautakunta katsoi jälkimmäiset syyt painavammiksi ja piti perusteltuna siirtyä tältä osin uuteen kirjauskäytäntöön. Lausunnon mukaan tilinpäätösperiaatteiden muutokset sekä aikaisempia tilikausia koskevien virheiden oikaisut on tehtävä yksinomaan omaa pääomaa oikaisemalla. Sittemmin kirjanpitolautakunta on toistanut tämän kannan useissa yhteyksissä.

Lausunnossa KILA 1344/1995 käsiteltiin myös tilinpäätökseen sisältyvän olennaisen virheen korjaamista. Lausunnon mukaan päivättyä ja allekirjoitettua tilinpäätöstä ei pääsääntöisesti saa muuttaa. Jos kuitenkin tällaisessa tilinpäätöksessä havaitaan olennainen virhe, virhe saadaan korjata ennen kuin kirjanpitovelvollisen ylin päättävä elin – yhtiökokous tms. – on vahvistanut tilinpäätöksen. Ylimmällä päättävällä elimellä on luonnollisesti aina oikeus vahvistaa toisenlainen tilinpäätös kuin sen toimivan johdon, ts. hallituksen ja toimitusjohtajan, vahvistettavaksi ehdottama tilinpäätös. Ylimmän päättävän elimen vahvistamaa tilinpäätöstä voidaan muuttaa vain, mikäli päättävä elin tekee tästä nimenomaisen uuden päätöksen.

Lausunnossa omaksuttiin kanta, että tilinpäätöksessä olevat olennaiset virheet on korjattava laatimalla ja vahvistamalla korjattu eli uusi tilinpäätös. Kirjanpitolautakunta on nykyisen kirjanpitolain osalta toistanut saman kannan lausunnossa KILA 1920/2014.

Tilanteessa, jossa vierasvelkapanttia ei ole syystä tai toisesta otettu huomioon apportin arvossa ja, kun virhe havaitaan, tämä korjataan aikaisempia tilikausia koskevana virheenä. Kirjanpitolautakunnan vakiintuneen kannan mukaan virheen korjaus kirjataan oman pääoman oikaisuna. Mikäli virhe on olennainen, ko. tilinpäätös on laadittava ja vahvistettava uudelleen.

Panttirealisaatio

Tarkastellaan seuraavaksi tilannetta, jossa vierasvelkapantti realisoituu. Tämä voi tapahtua riippumatta siitä, onko panttivastuu otettu huomioon apportin arvossa vai ei.

Apportinsaaja menettää panttirealisaatiossa apporttiomaisuuden. Jos panttivastuu oli otettu huomioon apportin arvossa, kirjanpito-oikeudelliset kysymykset kulminoituvat panttirealisaatiosta mahdollisesti syntyvän voiton tai tappion kirjaamiseen. Jos panttivastuuta ei sen sijaan ollut huomioitu apportin arvossa, kirjanpito-oikeudelliset kysymykset kulminoituvat panttirealisaatiosta mahdollisesti syntyvän voiton tai tappion kirjaamiseen ja itse panttivastuun realisoitumisesta aiheutuvan menetyksen kirjaamiseen.

Kirjaukset voidaan periaatteessa tehdä tuloslaskelmaan tai omaa pääomaa vastaan. Tilanteessa, jossa panttivastuu oli otettu huomioon apportin arvossa, voitaisiin ajatella, että kun kysymyksessä on pantatun omaisuuden tilikauden aikana tapahtuvasta realisoinnista, tähän liittyvä voitto tai tappio kirjattaisiin tuloslaskelmaan. Toisaalta taas tilanteessa, jossa panttivastuuta ei ollut otettu huomioon apportin arvossa, tilanne voisi olla osin toisenlainen. Kun kysymyksessä on pantatun omaisuuden tilikauden aikana tapahtuvasta realisoinnista, tähän liittyvä voitto tai tappio kirjattaisiin tuloslaskelmaan, kun taas panttivastuun suoritukseen liittyvä menetys kirjattaisiin omaan pääomaan.

Kirjausmenettelyllä ei ole merkitystä apportinsaajan jäljelle jäävän oman pääoman määrän kannalta.

Vierasvelkapantin päättyminen velkojan saadessa suorituksen saamiselleen

Tarkastellaan vielä tilannetta, jossa pantti päättyy velkojan saadessa suorituksen saamiselleen sovitun mukaisesti.

Mikäli vierasvelkapantti oli huomioitu apportin arvossa, pantin päättyminen tarkoittaa, että vierasvelkapantin kohteena olleen omaisuuden arvo nousee vastaavalla määrällä. Kirjanpidollinen lopputulos on erilainen riippuen siitä, oliko vierasvelkapantti alkujaan huomioitu brutto- tai nettomenettelyä noudattaen.

- *Bruttomenettely.* Kun omaisuuserä on alkujaan kirjattu bruttoarvoon, arvonnousu ei aiheuta omaisuuden arvon suhteen kirjaustarvetta. Kirjaustarve syntyy sen sijaan pakollisen varauksen suhteen. Kyse ei voine olla tulokseen vaikuttavasta erästä, vaan aikaisemman apporttisijoituksen täsmennyserästä ja siten oman pääoman sijoituksen määrän täsmennyksestä. Siten pakollinen varaus kirjataan pois ja vastaava määrä kirjataan oman pääoman lisäykseksi.

- *Nettomenettely.* Lähtökohtaisesti kirjanpitolaki ei mahdollista omaisuuserän arvonnousun kirjaamista. Arvonnousun kirjaaminen on mahdollista vain tilanteissa, joissa kirjanpitolaki nimenomaisesti mahdollistaa tämän. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi KPL 5:17:ssä tarkoitettu arvonkorotus. KPL 5:17.1:n mukaan, jos pysyviin vastaaviin kuuluvan maa- tai vesialueen tai sellaisen arvopaperin, joka ei ole 2 a §:ssä tarkoitettu rahoitusväline, todennäköinen luovutushinta on tilinpäätöspäivänä pysyvästi alkuperäistä hankintamenoa olennaisesti suurempi, saadaan taseeseen johdonmukaisuutta ja varovaisuutta noudattaen merkitä vielä poistamatta olevan hankintamenon lisäksi enintään todennäköisen luovutushinnan ja poistamatta olevan hankintamenon erotuksen suuruinen arvonkorotus.

Mikäli vierasvelkapantti ei ollut huomioitu apportin arvossa, pantin päättyminen tarkoittaa, että vierasvelkapantin kohteena olleen omaisuuden arvo nousee vastaavalla määrällä, eikä tämä varsinaisesti aiheuta kirjaustarvetta, sillä omaisuus oli jo aikaisemmin kirjattu tähän arvoon.

Elinkeinoverotukseen liittyviä näkökulmia

Yleistä

Elinkeinoverolain apporttitilanteet voidaan niihin liittyvien veroseuraamusten perusteella systematisoida ainakin seuraavasti: pääsäännön mukainen apportti, EVL 52f §:ssä tarkoitettu osakevaihto ja EVL 52d §:ssä tarkoitettu liiketoimintasiirto[5].

Pääsäännön mukainen apportti on apportinantajan verotuksessa luovutus ja apportinsaajan verotuksessa hankinta. Niin luovutus kuin hankinta tapahtuvat käyvästä arvosta. EVL 52f §:ssä tarkoitettu osakevaihto on puolestaan apportinantajan kannalta veroneutraali luovutus (verotuksessa tämä merkitsee poistamattoman hankintamenon jatkuvuutta), kun taas apportinsaajan näkökulmasta tämä on käyvästä arvosta tapahtuva hankinta (verotuksessa tämä merkitse käypää arvoa hankintamenona). Lopulta EVL 52d §:ssä tarkoitettu liiketoimintasiirto on niin apportinantajan kuin apportinsaajan verotuksessa veroneutraali luovutus ja hankinta (verotuksessa tämä merkitsee poistamattoman hankintamenon jatkuvuutta) (veroseuraamuksista ks. esimerkiksi Immonen 2018).[6]

---

[5] Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista analysoida kaikkia erityistilanteita, kuten esimerkiksi kokonaan tai osittain verovapaisiin yhteisöihin liittyviä apporttitilanteita.

[6] EVL 52f §:ssä tarkoitetun osakevaihdon ja EVL 52d §:ssä tarkoitetun liiketoimintasiirron verokohtelu eivät ole kirjanpitosidonnaisia, siis sidonnaisia tai riippuvia kirjanpidon kirjauksista. Näin ollen kirjanpidossa on mahdollista päätyä verolaista poikkeaviin arvostusratkaisuin. Tähän liittyvää problematiikkaa ei tässä käsitellä laajemmin.

Elinkeinoverotuksessa apportin verokohtelun eräs keskeinen kysymys on, realisoiko apportti verotuksessa käyvän arvon. Kun käyvän arvon kysymykset liittyvät selkeimmin pääsäännön mukaiseen apporttiin, jatkossa pitäydytään tässä tilanteessa.

Apportin, jota rasittaa vierasvelkapantti, keskeinen kysymys on, vaikuttaako panttivastuu apportin arvostukseen verotuksessa. Mikäli asiaa lähestytään tilintarkastus-, vahingonkorvaus- ja yhtiöoikeuden kannalta, vastaus on selvä: vierasvelkapantti tietenkin vaikuttaa apportin arvoon.

Elinkeinoverotuksen kannalta tällainen tulkinta lienee kuitenkin liian suoraviivainen. Nimittäin sellainen tulkinta, että vierasvelkapantti vaikuttaisi apportin arvoon verotuksessa, avaisi periaatteessa merkittävän verosuunnittelumahdollisuuden. Tämä liittyy siihen, että vierasvelkapantin muodostamisella ja poistamisella voitaisiin esimerkiksi lähipiiriliiketoimien yhteydessä vaikuttaa apportin arvostukseen ja siten apportista realisoituvan verotettavan tulon (voitto tai tappio) suuruuteen.

> *Esimerkki 4.* Apportin kohteena on omaisuuserät A ja B. A:n arvo on 25 yksikköä ja sen verotuksessa poistamaton hankintameno on 5 yksikköä sekä B:n arvo on 75 yksikköä ja sen verotuksessa poistamaton hankintameno on 10 yksikköä. Jos omaisuus luovutettaisiin apporttina, tästä aiheutuisi 85 yksikön (25–5 + 75–10) veronalainen luovutusvoitto.
>
> Omaisuuserä B pantataan 75 yksiköstä ja luovutetaan edelleen apporttina; B:hen kohdistuu siis vierasvelkapantti. Panttivastuun määrä on 75 yksikköä. Jos tämä otettaisiin huomioon apporttiomaisuuden arvoa vähentävänä tekijänä, luovutuksesta aiheutuisi vain 10 yksikön (25–5 + 75–75–10[7]) veronalainen luovutusvoitto.

Vierasvelkapanttiin liittyvän verosuunnittelumahdollisuuden sulkeminen esimerkiksi verotusmenettelylain 28 §:ssä (18.12.1995/1558, VML) tarkoitetun veron kiertämisen estämistä koskevan säännöksen tai verolain normaalitulkinnan (Haapaniemi 2022 ja Kaunisto 2022, 125–130) perusteella ei vaikuta kestävältä ratkaisulta. Tämä johtuu tilanteiden moninaisuudesta: kysymys voi olla riippumattomien välisistä liiketoimista tai lähipiiriliiketoimista, vierasvelkapantille voi olla vahvat tai kevyet perusteet ja niin edelleen. Kun asiaa tarkastellaan lähemmin, havaitaan myös, että itse asiassa vierasvelkapantin merkitystä apportin arvostuksessa ei ylipäänsä ole verotuksessa tarvetta analysoida veron kiertämisen tai verolain normaalitulkinnan kautta. Vaikka tilintarkastus-, vahingonkorvaus- ja yhtiöoikeuden kannalta vierasvelkapanttia vastaavaa määrää ei voida lukea apportin arvoon, niin verotuksessa asia voidaan nähdä toisin.

Verotuksessa asiaa voidaan arvioida varauksia koskevin periaattein. Elinkeinoverolain lähtökohta on suoriteperuste. Suoriteperuste ilmenee EVL 19.1 §:n ("…jonka aikana se on saatu…") ja 22.1 §:n ("…jonka aikana sen suorittamisvelvollisuus on

7 Luovutushinnasta voitaisiin vähentää panttivastuu ja hankintameno.

syntynyt…”) sanamuodoista. Tämän ohella elinkeinoverolaki mahdollistaa varausten vähentämisen. Varaukset voidaan vähentää vain, jos tästä on erikseen säädetty. Varausten vähentämisestä säädetään EVL III osan 4 luvussa. Elinkeinoverolaissa ei säädetä vierasvelkapantin, ts. panttivastuun vähentämisestä. Kun laissa ei erikseen säädetä panttivastuusta, asiaan on sovellettava elinkeinoverolain yleisiä periaatteita, eli suoriteperustetta. Tämä merkitsee, että vierasvelkapantin määrää ei vähennetä verotuksessa omaisuuden arvosta. Vähentäminen tapahtuu vasta panttirealisaation yhteydessä.

Seuraavaksi tarkastellaan vierasvelkapantin merkitystä verotuksessa arvostuksen kannalta. Tarkastelu noudattaa vastaavaa systematiikka kuin edellä kirjanpito-oikeudellisessa tarkastelussa.

Vierasvelkapantti otetaan huomioon apportin arvossa

Mikäli vierasvelkapantti on otettu huomioon apportin arvossa, siis apportin arvoa alentavana tekijänä, tällä ei ole vaikutusta apportin verotukselliseen arviointiin, kuten edellisessä luvussa on todettu. Verotuksessa apportti arvostetaan ottamatta vierasvelkapanttia huomioon.

Apportinantajan kohdalla luovutushinta määräytyy pääsäännön mukaisessa apportissa käyvän arvon perusteella (ilman, että vierasvelkapantti vaikuttaa käypään arvoon). EVL 52f §:ssä tarkoitetussa osakevaihdossa ja EVL 52d §:ssä tarkoitetussa liiketoimintasiirrossa apportin luovutushinta määräytyy näitä koskevien säännösten mukaisesti. *Apportinsaajan* kohdalla tilanne on vastaava: hankintameno määräytyy pääsäännön mukaisessa apportissa käyvän arvon perusteella (ilman, että vierasvelkapantti vaikuttaa käypään arvoon) sekä EVL 52f §:ssä tarkoitetussa osakevaihdossa ja EVL 52d §:ssä tarkoitetussa liiketoimintasiirrossa näitä koskevien säännösten mukaisesti.

Vierasvelkapanttia ei oteta huomioon apportin arvossa, mutta tämä virhe korjataan myöhemmin

Kun apportin arvoa korjataan kirjanpidossa virheen johdosta, tällä ei ole verotuksessa merkitystä, ts. tämä ei vaikuta omaisuuden luovutushintaan tai hankintamenoon verotuksessa.

Apportinantajan verotuksessa luovutushinta ja *apportinsaajan* verotuksessa hankintameno määräytyvät vastaavalla tavalla kuin alaluvussa 4.2. Pääsäännön mukaisessa apportissa omaisuuden luovutushinta ja hankintameno ovat käypä arvo sekä

EVL 52f §:ssä tarkoitetussa osakevaihdossa ja EVL 52d §:ssä tarkoitetussa liiketoimintasiirrossa näitä koskevien säännösten mukaiset arvot.

Panttirealisaatio

Pantatun omaisuuden realisointi nostaa kysymyksen, ketä verotetaan realisoinnista – apportinantajaa vai -saajaa. Kun omaisuuden omistusoikeus on apportissa siirtynyt, eikä vierasvelkapantti sellaisenaan merkitse omistajanvaihdoksen yksityisoikeudellista moitteenvaraisuutta tai pätemättömyyttä[8], on päädyttävä kantaan, että realisoinnista on verotettava apportinsaajaa. Realisoinnista voi syntyä voittoa tai tappiota. Tulon veronalaisuuteen ja tappion vähennyskelpoisuuteen sovelletaan elinkeinoverolain tavanomaisia säännöksiä.

Panttivastuun realisoituminen merkitsee, että panttivastuuseen kohdistuvat varat siirtyvät pantinhaltijalle. Tältä osin on vielä tarkasteltava kysymystä, miten tällaista tilannetta arvioidaan apportinsaajan verotuksessa.

EVL 7.1 §:n mukaan vähennyskelpoisia ovat elinkeinotoiminnassa tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot ja menetykset. EVL 7 §:n pääsääntöä on täsmennetty siten, että EVL 8 §:ssä on lueteltu esimerkkejä vähennyskelpoisista menoista, EVL 17 §:ssä on lueteltu esimerkkejä vähennyskelpoisista menetyksistä ja lopulta EVL 16 §:ssä on lueteltu menot, joita ei ole pidettävä tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneina.

Oikeuskirjallisuudessa on käsitelty EVL 7 ja 17 §:ien välistä suhdetta eli menon ja menetyksen välistä suhdetta. Oikeuskirjallisuudessa on todettu muun ohessa seuraavaa (Ikkala ym. 1969, 74 ja 148; Andersson & Penttilä 2014, 264 ja 437–438):

> EVL 7 §:ssä on säädetty vähennyskelpoisiksi kaikki elinkeinotoiminnassa tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot ja menetykset. Vähennyskelpoisen menon ja menetyksen käsitteet on täten tehty niin laajoiksi, että ne kattavat kaikki elinkeinotoiminnassa esiintyvät tai siitä johtuvat riskit. Elinkeinotulon verotuksessa ei sen vuoksi ole enää sijaa aikaisemman lainsäädännön perusteella luodulle vähennyskelvottoman pääomanhäviön käsitteelle.
>
> [EVL 17 §:n sanamuoto] vaikuttaa ensinäkemältä verraten yksipuoliselta ja ehkä rajoittavaltakin. Sitä se ei kuitenkaan todellisuudessa ole. Ensinnäkin EVL:n 7 §:n perusteella on pääteltävissä, että periaatteessa kaikki elinkeinotoiminnasta johtuneet tappiot ja muut menetykset ovat vähennyskelpoisia. Ja toiseksi, EVL:n 17 § on, kuten sen johtolause selvästi osoittaa, vain esimerkkiluettelo. […] Kun hyödykkeen vahingoittuminen, tuhoutuminen

---

8 Aihepiiristä ks. Torkkel 2021.

ja muu menettäminen vaikuttaa täten vain sen hankintamenon jaksottamiseen, ei vaihto-, sijoitus- ja käyttöomaisuuden eikä niiden hankintamenojen osalta voida puhua menetyksestä EVL:ssa tarkoitetussa mielessä.

Menetykset vähennetään elinkeinoverolain systematiikassa joko EVL III osan jaksotussäännösten perusteella ja muilta osin EVL 17 §:n perusteella. EVL III osan jaksotussäännöksissä säädetään muun ohessa vaihto-, sijoitus-, käyttö- ja muun omaisuuden hankintamenon jaksottamisesta. Muilta osin menetysten vähennyskelpoisuuden ydinalueet liittyvät rahaan, saamisiin ja muihin rahoitusvaroihin sekä tuloihin (Andersson & Penttilä 2014, 265–266).

Panttivastuun realisaatio lienee elinkeinoverolain systematiikassa menetys.[9] Menon ja menetyksen välisellä rajanvedolla ei kuitenkaan liene sanottavaa käytännön merkitystä. Tämä johtuu siitä, että elinkeinoverolain lähtökohtana on tulon laaja veronalaisuus ja menon laaja vähennyskelpoisuus. Menon laajaan vähennyskelpoisuuteen liittyy myös menetysten vähennyskelpoisuus. Panttivastuun realisaatio vähennetään elinkeinoverotuksessa joko EVL III osan jaksotussäännöksistä ilmenevin periaattein (vaihto-, sijoitus-, käyttö- ja muu omaisuus) tai EVL 17 §:ssä säädetyin periaattein.

Sillä, kirjataanko panttirealisaatiosta aiheutuvat kirjaukset tuloslaskelmaan vai omaan pääomaan, ei ole verotuksen kannalta merkitystä (Torkkel 2022(a)).

Vierasvelkapantin päättyminen velkojan saadessa suorituksen saamiselleen

Vierasvelkapantin päättymisellä ei ole erityisiä verovaikutuksia. Tämä johtuu siitä, että verotuksessa vierasvelkapanttia ei ole alkujaankaan otettu huomioon. Apportinantajan verotuksessa luovutushinta ja apportinsaajan verotuksessa hankintameno määräytyy alaluvun 4.2. mukaisesti.

Varainsiirtoverotukseen liittyviä näkökohtia

Varainsiirtoverosta säädetään varainsiirtoverolaissa (29.11.1996/931, VSVL). VSVL 4.4 ja 15.3 §:n perusteella veroa on suoritettava kiinteistön ja arvopaperin luovutuksesta avoimeen yhtiöön, kommandiittiyhtiöön, osakeyhtiöön tai muuhun yhteisöön osaketta tai osuutta vastaan.

VSVL 6.1 §:n perusteella kiinteistön luovutuksessa vero on 4 prosenttia kauppahinnasta tai muun vastikkeen arvosta ja VSVL 20.1 §:n perusteella arvopaperin luovutuksessa vero on 1,6 prosenttia kauppahinnasta tai muun vastikkeen arvosta. Ar-

9 Menetysten vähentämisestä elinkeinoverotuksessa, ks. Torkkel 2022(b).

vopaperin kohdalla kauppahintaan ja muun vastikkeen arvoon lisätään eräitä muita eriä, jotka voidaan tässä jättää tarkastelun ulkopuolelle.

Edellä selostetusta pääsäännöstä (kauppahinta tai muun vastikkeen arvo) poiketen apportin osalta varainsiirtoveron perusteesta on säädetty toisin. Kiinteistön kohdalla vero lasketaan VSVL 6.2 §:n perusteella *luovutetun omaisuuden käyvästä arvosta luovutushetkellä* ja arvopaperin kohdalla vero lasketaan VSVL 20.2 §:n perusteella *luovutetun omaisuuden käyvästä arvosta luovutushetkellä*.

Varainsiirtoveron peruste on siis pääsääntöisesti kauppahinta tai muun vastikkeen arvo, kun taas apporttitilanteessa tämä on luovutetun omaisuuden käypä arvo luovutushetkellä. Tämä nostaa esille kysymyksen, miten vierasvelkapantti vaikuttaa varainsiirtoverolaissa tarkoitettuun luovutetun omaisuuden käypään arvoon luovutushetkellä.

Lain sanamuoto ja lain esityöt (HE 121/1996 vp, 19) viittaavat "luovutettuun omaisuuteen". Tämä voidaan lukea siten, että kyse on luovutetun omaisuuden käyvästä arvosta, eikä tässä arvioinnissa oteta huomioon omaisuuteen liittyviä velvoitteita tai vastuita, kuten panttivastuuta. Näin ollen varainsiirtoverolaissa tarkoitettu veronperuste olisi omaisuuden käypä arvo, ilman panttivastuuta.

Sanottua tulkintaa tukee varainsiirtoverolain yleinen tulkintaperinne. Varainsiirtoverolakia on nimittäin vakiintuneesti tulkittu siten, että veron perusteeseen luetaan luovutuksensaajan aktiivinen suoritusvelvoite luovuttajaa kohtaan. Tällainen aktiivinen suoristusvelvoite on muun ohessa myyjän velasta vastattavaksi ottaminen. Varainsiirtoveroa on suoritettava luovutussopimukseen merkityn kauppahinnan ja vastattavaksi otetun velan yhteismäärästä. Päätöksessä KHO 1998 T 2796 oli kysymys tilanteesta, jossa luovutuksensaaja otti välittömän vastuun myyjän velasta. Ostajan vastattavaksi kiinteistön luovutuksessa siirtynyt metsänparannuslaissa (140/1987) tarkoitettu metsänparannuslaina, jonka panttina kiinteistö oli ja josta kiinteistön omistaja vastasi velallisena, otettiin vastikkeena huomioon laskettaessa VSVL 6.1 §:ssä tarkoitettua varainsiirtoveroa. (Torkkel 2000, 193; Määttä & Torkkel 2002, 97–98) Voitaneen katsoa, että panttivastuu on luovutuksensaajan aktiivinen suoritusvelvoite luovuttajaa kohtaan ja siten panttivastuu luetaan varainsiirtoveron perusteeseen, mikäli tämä on vaikuttanut kauppahintaan.

Johtopäätöksiä

Apporttisijoitukset ovat tilintarkastuksen ikuisuusongelma. Ongelma kulminoituu muun ohessa osakeyhtiölain sääntelyyn, jonka perusteella rekisteri-ilmoitukseen on liitettävä tilintarkastajan lausunto apporttiselvityksestä ja siitä, oliko omaisuudella vähintään maksua vastaava taloudellinen arvo yhtiölle. Tilintarkastaja vastaa lausun-

nosta ja sen mahdollisesta virheellisyydestä, kuten ratkaisut KKO 1991:25 ja 2001:36 osoittavat.

Ratkaisussa KKO 2001:36 oli kysymys vierasvelkapantista. Ratkaisun keskeinen oikeusohje on, että vierasvelkapantti, siis panttivastuu, on vähennettävä apportin arvosta. Oikeuskirjallisuudessa ratkaisua KKO 2001:36 on analysoitu monesta näkökulmasta, muun ohessa tilintarkastus-, yhtiö- (osakeyhtiö- ja asunto-osakeyhtiölaki) ja vahingonkorvausoikeuden kannalta. Ratkaisua ei sen sijaan ole laajemmin arvioitu kirjanpito- ja vero-oikeudellisesti.

Kirjanpito- ja vero-oikeuden kannalta keskeinen vierasvelkapantin, siis panttivastuun, kysymys on, miten tämä on otettava huomioon apportin arvostuksessa. Tässä suhteessa kirjanpito ja verotus poikkeavat toisistaan: kirjanpito-oikeudessa panttivastuu on ratkaisun KKO 2001:36 osoittamalla tavalla vähennettävä apportin arvosta, kun taas vero-oikeudessa näin ei tehdä. Vero-oikeudessa panttivastuu huomioidaan vasta panttirealisaatiossa. Tämä johtaa kirjanpidon ja verotuksen väliaikaiseen eroon[10].

[10] Väliaikaisista eroista voi tulla laskettavaksi laskennallinen vero. Ks. KPL 5:18, jonka mukaan tuottojen ja niitä vastaavien veronalaisten tulojen samoin kuin kulujen ja niitä vastaavien verotuksessa vähennyskelpoisten menojen jaksotuseroista sekä kirjanpitoarvojen ja verotuksellisten arvojen välisistä väliaikaisista eroista johtuvat laskennalliset verovelat ja -saamiset saadaan varovaisuutta noudattaen merkitä omana eränään tuloslaskelmaan ja taseeseen.

Lähteet

Airaksinen, M. & Pulkkinen, P. & Rasinaho, V. 2018(a). Osakeyhtiölaki I. Helsinki: Alma Talent.

Airaksinen, M. & Pulkkinen, P. & Rasinaho, V. 2018(b). Osakeyhtiölaki II. Helsinki: Alma Talent.

Andersson, E. & Penttilä, S. 2014. Elinkeinoverolain kommentaari. Helsinki: Talentum.

Björklund, M. & Jänkälä, M. & Kaisanlahti, T. 2009. Kirjanpito-oikeus. Helsinki: Edita.

Haapaniemi, O. 2022. Pokeria verotuksessa – ns. normaalitulkinnan käyttö veronkiertosäännöksen sijaan. Teoksessa T. Viherkenttä & K. Pankakoski & M. Scherleitner & H. Niskakangas (toim.) *Veron kiertäminen tutkimuskohteena – 50 vuotta Kari S. Tikan väitöskirjasta*. Aalto-yliopiston julkaisusarja. Kauppa + Talous 1/2022. Helsinki: Unigrafia.

HE 121/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle varainsiirtoihin kohdistuvan leimaverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 89/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirjanpitolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sekä puunkorjuuta aarniometsissä harjoittavien yritysten viranomaisille suorittamien maksujen julkistamista koskevaksi laiksi.

Horsmanheimo, P. & Kaisanlahti, T. & Steiner, M.-L. 2017. Tilintarkastuslaki ja EU:n uudistunut tilintarkastussääntely – Kommentaari. 2., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.

Ikkala, O. & Andersson, E. & Nuorvala, E. 1969. Uusi elinkeinoverolainsäädäntö. Helsinki: Suomen lakimiesliiton kustannus.

Immonen, R. 2018. Yritysjärjestelyt. Helsinki: Alma Talent.

Immonen, R. & Villa, S. 2019. Osakeyhtiön varojen käyttö. Kuka päättää, kuka vastaa? Helsinki: Alma Talent.

Kaunisto, S. 2022. Veron kiertämisen tunnistaminen Oikeuden väärinkäytön kielto VML 28 §:n tulkinnassa. Acta Wasaensia 488. Vaasan yliopisto. Turenki: Hansaprint.

Leppiniemi, J. & Kaisanlahti, T. 2016. Kirjanpitolaki. Kommentaari. Helsinki: Talentum.

Leppiniemi, J. & Kaisanlahti, T. 2018. Pienyhtiön tilinpäätös – Säännökset ja hallituksen vastuu. Helsinki: Talentum.

Mäntysaari, P. 2002. Osakeyhtiö toimijana. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Määttä, K. & Torkkel, T. 2022. Varainsiirtoverolain perusteet. Helsinki: Kauppakamari.

Ruohonen, J. 2020. Tilintarkastaja osakeyhtiön hallinnon tarkastajana. Helsinki: Alma Talent.

Ståhlberg, P. & Karhu, J. 2020. Suomen vahingonkorvausoikeus. Helsinki: Alma Talent.

Tepora, J. & Kaisto, J. & Hakkola, E. 2016. Esinevakuudet. 2., uudistettu painos. Helsinki: Kauppakamari.

Torkkel, T. 2020. Vastikkeellisten saantojen varainsiirtoverotus. Helsinki: Kauppakamari.

Torkkel, T. 2021. Yksityisoikeudellisesti sivuutettavien oikeustoimien verokohtelusta. *Verotus* 70, 546–558.

Torkkel, T. 2022(a). Korkovähennysrajoitukset – EVL 18b.1 §:n 4 kohdan edellyttämästä tilintarkastuksesta. *Verotus* 71, 201–207.

Torkkel, T. 2022(b), Kansallistamisesta elinkeinoverotuksessa. *Verotus* 71, 419–429.

Vahtera, V. 2017. Vahingonkorvaus asunto-osakeyhtiössä. Helsinki: Kauppakamari.

10
Suomalaiset tilintarkastusalan väitöskirjat 2010-luvulla

Heidi Alitalo, Lili-Anne Kihn ja Teija Vehmas

Tutkimuksessa muodostettiin kokonaiskuva Suomessa 2010-luvulla julkaistusta tilintarkastusalan väitöskirjatutkimuksesta ja verrattiin sitä aiempina vuosikymmeninä julkaistuun väitöskirjatutkimukseen. Kaikki 2010-luvulla laskentatoimessa tai sitä lähellä olevien tieteenalojen piirissä julkaistut tilintarkastusalan väitöskirjat kartoitettiin ja analysoitiin tutkimusstrategisten piirteiden eli 1) tutkimuksen aihepiirin ja 2) tutkimusotevalinnan suhteen. Jokaisen tutkimuksen kohdalla kartoitettiin myös keskeisimmät tulokset. Tutkimus lisää ymmärrystä yleensäkin siitä, miten tilintarkastuksen tieteellistä tutkimusta voidaan harjoittaa sekä siitä, mitä aiheita ja lähestymistapoja suomalaisissa väitöskirjoissa on jo tutkittu ja mitä on vielä tutkimatta.

Avainsanat: *kirjallisuusanalyysi, tilintarkastaja, tilintarkastus, väitöskirja*

Alitalo, H., Kihn, L-A. & Vehmas, T. (2023). Suomalaiset tilintarkastusalan väitöskirjat 2010-luvulla. Teoksessa Janne Ruohonen, Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta & Elisa Veikkola (toim.), *Tilintarkastus ja evaluaatio: Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu*. Tampere: Tampere University Press, 173–193. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-046-5

Johdanto

Tämä tutkimus kohdistuu tilintarkastusaiheisiin väitöskirjoihin. Väitöskirjat ovat tärkeä osa yliopistojen tutkimusta. Niiden tulokset voivat olla hyödyllisiä tiedeyhteisölle, yrityksille ja muulle yhteiskunnalle. Väitöskirjoja on tärkeää tutkia, koska tarvitaan tietoa muun muassa siitä, miten tieteellistä tutkimusta voidaan harjoittaa, mitä aiheita ja lähestymistapoja väitöskirjoissa on jo tutkittu, ja mitä on vielä tutkimatta (ks. Kettunen 1973; Näsi & Näsi 1985; Järvenpää & Pellinen 2005; Kihn & Näsi 2010, 2011, 2017).

Ensimmäinen tilintarkastusalan väitöskirja julkaistiin Suomessa jo 1960-luvulla (Jägerhorn 1965) ja sitä seuraavat 14 väitöskirjaa julkaistiin 1990- ja 2000-luvulla. Kaikki nämä vuoteen 2009 mennessä julkaistut tilintarkastusalan väitöskirjat on kartoitettu ja analysoitu Kihnin ja Näsin vuonna 2011 julkaisemassa tutkimuksessa erityisesti niiden tutkimusstrategisten kysymysten eli tutkimuksen aiheiden ja tutkimusotteiden suhteen. Koska alalta on sittemmin myös 2010-luvulla valmistunut lukuisia uusia väitöskirjoja, aihetta on syytä tutkia myös niiden osalta. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on muodostaa kokonaiskuva Suomessa 2010-luvulla tehdystä tilintarkastusalan väitöskirjatutkimuksesta ja verrata sitä aiempina vuosikymmeninä tehtyyn tilintarkastusalan väitöskirjatutkimukseen. Väitöskirjojen tutkimusstrategiset piirteet on jälleen valittu tutkimuskohteeksi, koska ne pystyvät lyhykäisesti kertomaan tutkimuskokonaisuudesta ja sen juonesta (Näsi & Näsi 1985, 4). Jokaisen tutkimuksen kohdalla on myös kartoitettu keskeisimmät tulokset.

Tutkimus on luonteeltaan tilintarkastustutkimusta koskeva historiantutkimus ja se juurtuu aiempiin suomalaisiin laskentatoimen väitöskirjoihin kohdistuneisiin historiantutkimuksiin (ks. Näsi & Näsi 1985; Näsi, Laine, Mäkinen & Näsi 1993; Näsi & Näsi 1996; Järvenpää & Pellinen 2005; Kihn & Näsi 2010, 2011 ja 2017). Toisin kuin monissa muissa maissa väitöskirjat julkaistaan Suomessa kirjoina, ja ne ovat siten hyvin saatavissa ja tutkittavissa. Väitöskirjoista kerätyn aineiston analysoinnissa hyödynnetään laadullista teorialähtöistä sisällönanalyysiä, jossa aineiston luokittelu perustuu aikaisempaan käsitejärjestelmään (Tuomi ja Sarajärvi, 2018).

Tutkimus etenee seuraavasti. Seuraavissa luvuissa esitetään kirjallisuuskatsaus, empiirinen aineisto ja tutkimusmenetelmät, tutkimuksen tulokset, synteesi ja lopuksi johtopäätökset.

Kirjallisuuskatsaus

Eri alojen väitöskirjoja on tutkittu Suomessa jo pitkään (esim. Kettunen 1973, Näsi 1983). Myös laskentatoimen alan väitöskirjojen tutkimisella on jo pitkät perinteet.

Alan uraauurtavana tutkimuksena voidaan pitää Näsin ja Näsin vuonna 1985 julkaisemaa historiallista tutkimusta ”Suomalainen laskentatoimen tutkimus 1940-luvulta nykypäiviin. Väitöskirjatuotannon tutkimusstrateginen analyysi”. Tutkimuksen kohteena olivat Suomessa ensimmäisen 40 vuoden kuluessa eli vuosina 1944–1984 julkaistujen liiketaloustieteen ja laskentatoimen väitöskirjojen tutkimusstrategiset piirteet. Vaikka kiinnostus ulkoista laskentatoimea kohtaan oli ollut vahvaa (ks. myös Näsi & Näsi 1996), vain yksi analysoiduista 77 väitöskirjasta kohdistui tilintarkastukseen. Se oli Jägerhornin vuonna 1965 valmistunut tutkimus “Informationsvärdet hos finländska aktiebolags revisionberättelser”.

Johdon laskentatoimen väitöskirjoja on tutkittu sekä Järvenpään ja Pellisen (2005) että Kihnin ja Näsin (2010 ja 2017) artikkeleissa. Järvenpää ja Pellinen (2005) tutkivat teorian ja intervention roolia case- tai field- menetelmällä vuosina 1997–2005 tehdyissä opinnäytteissä. Väitöskirjojen tutkimusstrategisia piirteitä on tutkittu sekä 2000- ja 2010- luvuilla (Kihn & Näsi 2010) että kautta aikojen julkaistujen (Kihn & Näsi 2017) väitöskirjojen osalta.

Kihnin & Näsin (2011) tutkimus oli ensimmäinen varta vasten tilintarkastusalan väitöskirjoihin keskittynyt tutkimus. Tutkimuksessa analysoitiin yhteensä 15 Suomessa kautta aikojen (eli vuosina 1965–2009) julkaistun tilintarkastusalan väitöskirjan tutkimusstrategiset valinnat. Jägerhornin (1965) tutkimusta lukuun ottamatta työt olivat valmistuneet 1990- ja 2000-luvulla, jolloin tilintarkastuksen väitöskirjatutkimus alkoi vauhdittua Suomessa. Tutkimusotteista ja aihepiireistä on erilaisia luokitteluja. Tutkimusaiheiden luokittelussa Kihn ja Näsi (2010) käyttivät seuraavaa Niemen vuonna 2010 esittämää yksityiskohtaista ja kattavaa tilintarkastustutkimuksen aihepiirien luokittelua, jota tässäkin tutkimuksessa käytetään tulosten vertailtavuuden parantamiseksi:

Taloustieteen teorioihin ja menetelmiin nojaava valtavirtatutkimus

- a. Tilintarkastuksen rooli tilinpäätösinformaatiossa
  - i. Tilintarkastuksen arvo ja kysyntä ja niihin vaikuttavat tekijät
  - ii. Tilintarkastuskertomuksen informaatiosisältö ja vaikutukset
  - iii. Tilintarkastus ja tilinpäätösinformaation laatu
  - iv. Tilintarkastajan riippumattomuus, sitä uhkaavat tekijät ja niiden vaikutus tilinpäätösinformaation laatuun
- b. Tilintarkastusmarkkinoiden toiminta
  - i. Markkinoiden kilpailullisuus ja rakenne
  - ii. Tilintarkastuksen laadun mekanismit yritystasolla
  - iii. Laadun ja hinnan välinen yhteys eri tilanteissa, kun laatua ei voi havaita.
- c. Tilintarkastuksen rooli osana hyvää hallintotapaa (corporate governancea)
  - i. Lisääkö vai vähentääkö toimiva “corporate governance” tilintarkastuksen tarvetta?
  - ii. Miksi eri yritykset valitsevat erilaiset corporate governance-paketit?

Muita vaihtoehtoisia aihealueita käsittelevät tutkimukset ja niiden tutkimusotteet:

a. Tilintarkastajan päätöksenteon ymmärtäminen käyttäytymistieteellisen (psykologian) tutkimuksen avulla
    i. Tarkastuskohteen riskiarviointi (-> tilintarkastuksen toteutus)
    ii. Aikapaineet ja/tai informaation määrä (päätöksenteko: tilintarkastussuunnitelma)
    iii. Muistin 'valikoivuus': viimeisin havainto painaa eniten ('recency effect')
b. Analyyttinen/teoreettinen tutkimus (peliteoria/matematiikka)
    i. Tilintarkastuksen (optimi)edellytykset (vahingonkorvausriski, asiakasportfolion laajuus, asiakassuhteen pituus)
c. Tilintarkastusmenetelmien ja -lähestymistapojen kehitys, pitkittäis-case-tutkimus, osallistuva havainnointi
    i. Riskilähestymistavan omaksuminen (-> vaikutukset 'kentällä')

Kihnin ja Näsin (2011) Niemen (2010) luokittelua soveltavien tulosten mukaan vuosien 1965–2009 kuluessa julkaistut tilintarkastusalan väitöskirjat edustivat suuressa määrin taloustieteen teorioihin ja menetelmiin nojaavaa valtavirtatutkimusta. Kaikkein eniten tutkittiin tilintarkastuksen roolia tilinpäätösinformaatiossa (I.a). Seuraavaksi eniten tutkittiin sekä tilintarkastusmarkkinoiden toimintaa että tilintarkastuksen roolia osana hyvää hallintotapaa (I.b ja c). Valitut aiheet tuottivat uutta tietoa tilintarkastuskertomuksen sisällöstä sekä tilintarkastajan roolista, riippumattomuudesta, ammattieettisistä koodeista ja vahingonkorvausvastuusta. Lisäksi tutkimuksissa valotettiin tilintarkastuksen laatua, hinnoittelua, tehtäviä, organisaatiota ja toimintaa sekä sisäisen valvonnan rakennetta ja tilintarkastusvaliokunnan tehokkuutta. Vaihtoehtoisina aihealueina tutkittiin sekä hyvää tilintarkastustapaa (II.a) että tilintarkastuksen historiallista kehitystä (II.c) (Kihn ja Näsi 2011, 78–79).

Väitöskirjojen aiheiden ajallinen analyysi osoitti, että tilintarkastuskertomuksista 1960-luvulla alkanut tutkimus (Jägerhorn 1965) jatkui sittemmin myös 1990- ja 2000-luvuilla. 1990-luvulta lähtien kiinnostuksen kohteiksi tulivat myös tilintarkastajan rooli ja riippumattomuus sekä tilintarkastuksen tehtävät, organisointi ja toiminta. 2000-luvulla käynnistyneitä uusia aiheita olivat: tilintarkastuksen laatu, tilintarkastajan ammattieettiset koodit, vahingonkorvausvastuu, hyvä tilintarkastustapa, tilintarkastuksen hinnoittelu ja sisäinen valvonta.

Tutkimusotteiden luokittelussa Kihn ja Näsi (2011) käyttivät seuraavaa tässäkin tutkimuksessa käytettävää Niemen (2010) tutkimusotteiden luokittelua yksityiskohtaisempaa tutkimusoteluokittelua: käsiteanalyyttinen, nomoteettinen, toiminta-analyyttinen, päätöksentekometodologinen, konstruktiivinen ja oikeusdogmaattinen tutkimusote. Ensimmäiset neljä tutkimusotetta pohjautuvat tamperelaisten tutkijoiden vuonna 1980 esittämään (Näsi 1980a ja 1980b, Neilimo & Näsi 1980) ja monissa tutkimuksissa (esim. Lukka, Majala, Paasio & Pihlanto 1984; Kasanen, Lukka & Siitonen 1993, Ferm 1994, Näsi & Näsi 1996, Kihn & Näsi 2010, 2017) sittemmin

käytettyyn luokitukseen. Kasanen, Lukka ja Siitonen (1991 ja 1993) lisäsivät em. luokitukseen konstruktiivisen tutkimusotteen ja Kihn ja Näsi (2011) oikeusdogmaattisen tutkimusotteen.

Käsiteanalyyttistä tutkimusotetta käytetään käsitejärjestelmien konstruoinnissa. Aiemmasta käsiteanalyyttisesta ja/tai empiirisestä tutkimuksesta luodaan uusia käsitteitä ja käsitejärjestelmiä analyysin ja synteesin avulla (Näsi 1980b, 31; Neilimo & Näsi 1980, 67). *Nomoteettista* tutkimusotetta käytetään tutkittavien asioiden ja ilmiöiden erittelemiseen ja selittämiseen. Empiria on tutkimuksissa mukana laaja-alaisesti, aineistoa analysoidaan tilastollisin menetelmin ja tuloksia pyritään yleistämään. Myös *toiminta-analyyttista tutkimusotetta* käytetään empiiriseen tutkimukseen. Pyrkimyksenä on kuitenkin tutkittavien asioiden tai ilmiöiden syvällinen ymmärtäminen ja tulkitseminen vain yhden tai muutaman kohdeyksikön tai tapauksen kautta (Näsi 1980a, 36; Pihlanto 1994, 377).

Päätöksentekometodologista tutkimusotetta käytetään ongelmanratkaisumetodien kehittämiseen lähinnä logiikan ja matematiikan avulla. Empiirinen osuus on yleensä sovellutusesimerkinomainen ja tulokset ovat ratkaisuja eksplikoituihin ongelmiin (Näsi 1980b, 31; Neilimo & Näsi 1980, 67). Case-tutkimusta ja interventionistista tutkimusta (Lukka 1999; Jönsson & Lukka 2006) edustava *konstruktiivinen* tutkimusote pyrkii rakentamaan innovatiivisen teoreettisesti perustellun toimivan ratkaisun empiirisen maailman ongelmiin. *Oikeusdogmaattisella* tutkimusotteella toteutetut väitöskirjat edustavat oikeustieteellistä tutkimusta tai muutoin pyrkivät selvittämään voimassa olevan lainsäädännön sisältöä.

Edellä esitettyä tutkimusoteluokittelua soveltaen Kihn ja Näsi (2011) osoittivat, että kaikkia tutkimusotteita oli käytetty vähintäänkin yhdessä vuosien 1965–2009 kuluessa julkaistussa tilintarkastusalan väitöskirjassa. Kahdessa työssä oli sovellettu vähintäänkin kahta tutkimusotetta. Kaikkein useimmin väitöskirjoissa oli hyödynnetty nomoteettista tutkimusotetta ($f = 7$) tai toiminta-analyyttistä tutkimusotetta ($f = 4$).

Aineisto ja menetelmät

Tätä tutkimusta varten on kerätty uusi aineisto 2010-luvulta, vuosilta 2010–2019. Tilintarkastusalan väitöstiedotteet ja -kirjat kartoitettiin kaikista Suomen yliopistoista. Aineiston keruussa käytettiin apuna Googlen hakupalvelua, yliopistojen Internet-sivuja sekä yliopistojen julkaisutietokantoja. Käytetyt hakusanat olivat: tilintarkastaja, tilintarkastus, tilint*, auditor, audit ja audit*. Näillä hakusanoilla löytyi alkuvaiheessa yhteensä 16 väitöskirjaa. Niiden tarkemman läpikäynnin yhteydessä havaittiin kuitenkin, että osa töistä ei keskittynyt tai linkittynyt tilintarkastukseen. Tässä tutki-

muksessa analysoitavan otoksen ulkopuolelle jätettiin siksi nämä varsinaisesti tarkastusvaliokuntaan (Nalikan 2012, Agyemang-Mintahin 2018), sisäiseen valvontaan (Lilja 2016) ja sisäiseen tarkastukseen (Rönkkö 2019) liittyvät työt, jotka eivät keskittyneet tarkastelemaan aihetta tilintarkastuksen näkökulmasta.

Lopulliseen otokseen valittiin loput kaksitoista selvästi tilintarkastukseen täysin tai osin liittyvää väitöskirjaa. Niiden kirjoittajista yhdeksän oli miehiä ja kolme naisia. Väitöskirjoista 10 oli englanninkielisiä ja kaksi suomenkielisiä. Väitöskirjoista neljä oli artikkeliväitöskirjoja, neljä essee-kokoelmia ja neljä monografioita. Valtaosa 2010-luvulla julkaistuista väitöskirjoista oli siten miesten kirjoittamia ja englanninkielisiä, mutta erityyppisten väitöskirjojen jakauma oli tasainen.

2010-luvulla julkaistut tilintarkastusalan väitöskirjat valmistuivat seitsemästä eri yliopistosta (ks. Taulukko 1). Eniten väitöskirjoja valmistui Vaasan yliopistosta, josta valmistui neljä väitöskirjaa eli kolmannes kaikista 2010-luvulla julkaistuista väitöskirjoista. Toiseksi eniten väitöskirjoja valmistui Svenska handelshögskolanista ja Turun yliopistosta, joista molemmista valmistui kaksi väitöskirjaa. Seuraavista neljästä yliopistosta valmistui 2010-luvulla yksi väitöskirja kustakin: Aalto yliopisto, Itä-Suomen yliopisto, Tampereen yliopisto ja Åbo Akademi. Uusina yliopistoina listalle nousivat viimeisen vuosikymmenen aikana Turun yliopisto ja Itä-Suomen yliopisto.

Myös kautta aikojen tilintarkastusaiheisia väitöskirjoja on julkaistu eniten Vaasan yliopistossa, jossa on laadittu yhteensä seitsemän väitöskirjaa vuosien 1965–2019 välisenä aikana (taulukko 1, viimeinen sarake). Toiseksi eniten väitöskirjoja on laadittu Svenska handelshögskolanissa, josta on valmistunut yhteensä kuusi väitöskirjaa. Sekä Aalto yliopistossa (ml. sitä edeltäneessä Helsingin kauppakorkeakoulussa) että Tampereen yliopistossa on julkaistu kolme tilintarkastusaiheista väitöskirjaa. Ottaen huomioon, että alan väitöskirjoja valmistui 2010-luvulla 12, 2000-luvulla 10, 1990-luvulla 4 ja 1960-luvulla 1, alan tutkimus on selvästi vauhdittunut viime vuosikymmeninä.

Taulukko 1

Kerätyn laadullisen aineiston analysoinnissa hyödynnettiin lähinnä laadullista teorialähtöistä sisällönanalyysiä (Tuomi & Sarajärvi 2018). Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä aineiston analyysin luokittelu perustuu aikaisempaan käsitejärjestelmään, joka on muodostettu aikaisemman tiedon perusteella (Tuomi & Sarajärvi 2018). Tutkimusaiheet luokiteltiin edellä esitellyn Niemen (2010) tilintarkastustutkimuksen aiheista esittämän luokittelun pohjalta ja tutkimusotteet alun perin Näsin (1980a, 1980b) ja Neilimon ja Näsin (1980) esittämien ja sittemmin Kasasen ym. (1991 ja 1993) sekä Kihnin ja Näsin (2011) laajentamien luokittelun pohjalta. Aihealueiden ja tutkimusotteiden luokittelu pohjautuu osin tutkimuksista tehtyihin tulkintoihin.

Taulukko 1. Suomalaiset tilintarkastusalan väitöskirjat 1965–2019 yliopistoittain

Yliopisto	Väitöskirjat 1965–1999 (Kihn & Näsi 2011)	F	Väitöskirjat 2000–2009 (Kihn & Näsi 2011)	F	Väitöskirjat 2010–2019	F	F kaikki yht.
Vaasan yliopisto			Jokipii (2006) Miettinen (2008) Ittonen (2009)	3	Peni (2012) Järvinen (2012) Myllymäki (2015) Haapamäki (2019)	4	7
Svenska handelshögskolan	Jägerhorn (1965) Fant (1994)	2	Viitanen (2000) Aspholm (2002)	2	Argyrou (2013) Siekkinen (2016)	2	6
Helsingin kauppakorkeakoulu (nyk. Aalto yliopisto)	Saarikivi (1999)	1	Niemi (2003)	1	Okat (2016)	1	3
Tampereen yliopisto	Vuorinen (1995) Koskinen (1999)	2			Arola (2015)	1	3
Turun yliopisto					Torpo (2012) Satopää (2019)	2	2
Åbo Akademi			Samsonova (2006)	1	Nasution (2013)	1	2
Itä-Suomen yliopisto					Karjalainen (2011)	1	1
Jyväskylän yliopisto			Virtanen (2002)	1			1
Lappeenrannan teknillinen yliopisto			Kosonen (2005)	1			1
Oulun yliopisto			Zerni (2009)	1			1
F yht.		5		10		12	27

Tulokset

2010-luvulla julkaistiin yhteensä kaksitoista tilintarkastusalaan liittyvää väitöskirjaa. Ne olivat: Karjalaisen (2011), Penin (2010), Järvisen (2012), Torpon (2012), Argyroun (2013), Nasutionin (2013), Myllymäen (2015), Arolan (2015), Okatin (2016), Siekkisen (2016), Haapamäen (2019) ja Satopään (2019) väitöskirjat. Seuraavassa kuvataan ja analysoidaan näiden väitöskirjojen tutkimusstrategisia piirteitä ja keskeisimpiä tuloksia.

(1) Jukka Karjalainen (2011) ”*Audit Quality and Private Finnish Firms*”

Jukka Karjalaisen väitöskirja koostuu johdannosta ja neljästä artikkelista. Väitöskirjassa tutkittiin tilintarkastuksen laadun merkitystä listaamattomille yrityksille, mikä aihe liittyy Niemen (2010) luokittelussa lähinnä tilintarkastusmarkkinoiden toimintaan. Ensimmäisessä artikkelissa tutkittiin johdon omistukseen liittyvien agenttikustannusten vaikutusta tilintarkastuksen laadun kysyntään ja toisessa, miten perheomisteisuus vaikuttaa tilintarkastuksen laadun kysyntään yrityksissä. Kolman-

nessa artikkelissa tutkittiin tilintarkastuksen laadun, tilintarkastuskertomuksen ja harkinnanvaraisten jaksotusten laadun vaikutuksia velan hinnoitteluun. Neljännessä artikkelissa tutkittiin tilintarkastusyhteisön osakkaan toimialaerikoistumisen vaikutusta yritysten tuottojen laatuun.

Kahden ensimmäisen artikkelin aineisto muodostui kyselytutkimuksella kerätyistä vastauksista ja VOITTO-tietokannan vuosien 2000–2006 yrityskohtaisista talous- ja tilintarkastustiedoista. Myös kolmannessa artikkelissa hyödynnettiin suurta VOITTO-tietokannasta vuosilta 2000–2006 kerättyä aineistoa. Neljännen artikkelin aineisto hankittiin sekin vuosilta 2006–2010 mutta Bureau Van Dijkin AMADEUS-tietokannasta. Koska tutkimuksissa hyödynnettiin suuria empiirisiä aineistoja ja aineiston analyysissa erilaisia regressioanalyyseja, tutkimusote on luokiteltavissa nomoteettiseksi. Kokonaisuudessaan tutkimustulokset osoittivat, että tilintarkastuspalvelun laadulle on kysyntää yritysten luotonantajien ja eri omistajaryhmien taholta.

(2) Emilia Peni (2012) *"Essays on the Effects of Female Executives and Experts on Corporate Governance and Financial Reporting Practices"*

Emilia Penin kokoomaväitöskirja muodostuu kolmesta esseestä ja kahdesta artikkelista, joista toinen liittyy tilintarkastukseen käsitellen vastuunalaisen tilintarkastajan sukupuolen vaikutusta tilintarkastuspalkkioon. Niemen (2010) luokittelun pohjalta tutkimus kohdistuu tilintarkastusmarkkinoiden toimintaan ja siinä erityisesti tilintarkastuksen hinnoitteluun.

Tilintarkastusaiheiseen artikkeliin kerätty suuri aineisto analysoitiin tilastollisesti. Tutkimusaineisto koostui 715 Tanskassa, Suomessa ja Ruotsissa vuosina 2005–2006 julkisesti listattujen yhtiöiden tilinpäätösaineistoista. Vastuunalaisen tilintarkastajan sukupuoli selvitettiin tilintarkastuskertomuksista. Tilintarkastuspalkkioiden ja vastuullisen tilintarkastajan sukupuolen suhdetta tutkittiin käyttämällä regressioanalyysia. Huomioon otettiin aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa tunnistetut tilintarkastuspalkkioon vaikuttavat tekijät sekä toimiala-, maa- ja vuosikohtaiset tekijät. Sovellettu tutkimusote oli siten nomoteettinen. Tutkimuksen tuloksena oli, että tilintarkastuspalkkiot eroavat tilintarkastajan sukupuolen mukaan siten, että kun yhtiön tilintarkastaja on nainen, palkkio on merkittävästi korkeampi kuin jos tilintarkastaja on mies.

(3) Tuukka Järvinen (2012) *"Factors Influencing Auditors' Information Usage: Experience, Risk, Task Structure and Information Reliability"*

Tuukka Järvinen tutki monografiamuotoisessa väitöskirjassaan, kuinka yksilöön, ympäristöön, tehtäviin ja informaatioon liittyvät tekijät vaikuttavat tilintarkastajien informaation käyttöön yksittäisessä tilintarkastustehtävässä. Valittu aihe liittyy Niemen (2010) luokittelussa lähinnä tilintarkastajan päätöksenteon ymmärtämiseen.

Empiirisiä analyyseja varten toteutettiin kokeellinen tutkimus internetissä. Tutkimuksessa analysoitiin 271 auktorisoiduilta ja auktorisoimattomilta tilintarkastajilta sekä tilintarkastuksen opiskelijoilta kerättyä havaintoa. Järvinen mittasi ja analysoi

seuraavia tekijöitä kvantitatiivisesti: tilintarkastajan kokemusta, riskiä, tehtävän rakennetta ja informaation luotettavuutta. Suuren aineiston tilastolliseen analyysiin pohjaava tutkimusote voidaan luokitella nomoteettiseksi. Tutkimuksen tuloksena havaittiin, että kokeneet tilintarkastajat käyttävät informaatiota tehokkaammin kuin vähemmän kokeneet koehenkilöt. Tulokset osoittivat myös, että korkea riski lisää informaation yhdistelyyn ja arviointiin käytettyä työmäärää.

(4) Tapani Torpo (2012) *"Tilintarkastusverkoston muodostuminen ja toiminta toimivan johdon vallinnassa olevassa osakeyhtiömuotoisessa yrityksessä"*

Tapani Torpon monografiaväitöskirja tarkasteli tilintarkastusprosessia pienyhtiöissä. Tutkimuksen tavoitteena oli lisätä ymmärrystä siitä, millä tavalla tilintarkastus tapahtuu toimivan johdon omistamassa osakeyhtiömuotoisessa yrityksessä. Väitöskirjan aihe, tilintarkastuskäytännön ja tilintarkastusprosessin ymmärtäminen, liittyy Niemen (2010) luokittelussa lähinnä tilintarkastajan päätöksenteon ymmärtämiseen. Aihetta käsiteltiin muun muassa tilintarkastuksen normiston, verkostoteorioiden ja käytännön tapausten analysoinnin pohjalta.

Tutkimuksen ensimmäinen havaintoaineisto kerättiin laboratoriokokeesta, jossa kymmenen tilintarkastajaa suoritti saman yrityksen saman tilikauden tarkastuksen laatien siitä omat työpaperinsa ja tilintarkastusraporttinsa. Sen lisäksi aineistoa kerättiin tilintarkastuksen osapuolten teemahaastattelulla sekä osallistumalla kahden yrityksen tilintarkastusneuvotteluun osallistuvan havainnoinnin menetelmällä. Tutkimusaineisto analysoitiin kahdentoista tilintarkastuksen ulottuvuuden suhteen. Useimmat ulottuvuudet (kuten kohde, riippumattomuus ja luotettavuus) saatiin tilintarkastuslain, osakeyhtiölain sekä kansainvälisten tilintarkastusstandardien sisällöstä. Tutkijan mukaan kyseessä on toiminta-analyyttinen tutkimusote. Tulosten mukaan käytännön tilintarkastuksen tavoitteena on tilinpäätöksen luotettavuuden ja toiminnan lainmukaisuuden tarkastamisen lisäksi muun muassa omistajajohtajan taloudellisen ja muun hyödyn tavoittelu. Tutkimuksen tuloksena havaittiin myös, ettei tilintarkastus ole yksilötoimintaa, vaan eri tilanteissa erilaiseksi muodostuvaa tilintarkastajan, omistajajohtajan ja tilitoimiston yhteistyötä.

(5) Argyris Argyrou (2013) *"Developing Quantitative Models for Auditing Journal Entries"*

Argyris Argyroun kokoomaväitöskirja muodostuu johdannosta, kolmesta julkaistusta artikkelista/kirjan luvusta sekä kahdesta esseestä. Kokonaisuudessaan väitöskirjassa tutkittiin sitä, miten pääkirjanpitovientien (eli muistiotositteiden) tarkastus voi paljastaa ja ehkäistä tilinpäätökseen mahdollisesti liittyviä väärinkäytöksiä eli tilinpäätöksen tietojen tahallista väärin esittämistä. Tutkimus on poikkitieteellinen, sillä se hyödynsi sekä tilintarkastuksen että tietojärjestelmien aiempaa tutkimusta. Väitöskirja kohdistuu Niemen (2010) luokittelussa tilintarkastuksen rooliin tilinpäätösinformaatiossa.

Argyroun tutkimuksessa sovellettiin Simonin vuonna 1969 kehittämää ja aiemmin erityisesti tietojärjestelmien ja tekniikan tutkimuksissa käytettyä niin kutsuttua design-tutkimusta (design-science research). Päätöksentekometodologisen tutkimusotteen tapaan design-tutkimuksessakin kehitetään ratkaisuja havaittuihin ongelmiin, mutta niiden ei edellytetä liittyvän nimenomaan johdon päätöksenteko-ongelmiin. Konstruktiivisen tutkimusotteen tapaan, design-tutkimuksessakin tavoitellaan sekä teorian että käytännön kehittämistä. Design-tutkimus ei silti täysin vastaa kumpaakaan tutkimusotetta vaan on oma lähestymistapansa. Näin ollen se luokitellaan tässä tutkimuksessa kohtaan 'muut tutkimusotteet'.

Argyrou käytti design-tutkimusta kolmen kvantitatiivisen mallin rakentamisessa ja arvioinnissa. Tutkimusmallien käsitteiden muodostamisessa käytettiin itseohjautuvia karttoja sekä ääriarvojen teoriaa (Coles, 2001). Sen jälkeen käsitteet koodattiin MATLAB:illa toimivan mallin rakentamiseksi. Lopuksi kvantitatiiviset mallit arvioitiin kuljetusalan yrityksestä hankitulla kirjanpitoaineistolla. Tutkimuksen tuloksena kehitettiin sellaisia kvantitatiivisia malleja, joita voidaan käyttää pääkirjanpitovientien tilintarkastuksessa.

(6) Damai Nasution (2013) *"Essays on auditor independence"*

Damai Nasutionin kahdesta artikkelista ja kahdesta esseestä muodostuvassa kokoomaväitöskirjassa tutkitaan tilintarkastajan riippumattomuutta uhkaavia, heikentäviä, parantavia ja suojelevia tekijöitä. Ensimmäisessä paperissa tarkastellaan tilintarkastusyhteisöissä esiintyvien sosiaalisten paineiden vaikutusta tilintarkastajan harkintaan yhteiskunnassa, jossa vallitsee korkean valtaetäisyyden ja alhaisen individualismin kulttuuriset ulottuvuudet. Toisessa paperissa tutkitaan tilintarkastajan palkkioriippuvuuden sekä toimikauden aiheuttamien asianajon ja läheisyyden uhkien yhteyttä tilintarkastajan riippumattomuuteen. Kolmannessa paperissa tutkitaan tilintarkastusasiakkaiden taholta tulevan uhkailun vaikutusta tilintarkastajan riippumattomuuteen ristiriitatilanteissa. Neljännessä paperissa kehitetään mittari tilintarkastajan mainetietoisuuden mittaamiseksi ja tutkitaan tilintarkastajan mainetietoisuuden tasojen ja tilintarkastajan riippumattomuuden välistä korrelaatiota. Väitöskirjan aihe, tilintarkastajan riippumattomuus, liittyy Niemen (2010) luokittelussa tilintarkastuksen rooliin tilinpäätösinformaatiossa.

Tutkimuksessa sovellettu tutkimusote voidaan luokitella nomoteettiseksi. Tutkimuksessa testattiin tilintarkastajan riippumattomuuden ja siihen mahdollisesti vaikuttavien tekijöiden välisiä yhteyksiä suurehkoissa aineistoissa. Toisen paperin empiirinen aineisto kerättiin suomalaisten Helsinki NASDAQ OMX listalle listattujen yhtiöiden 31.12.2007 ja 31.12.2008 tilinpäätöksistä ja kolmen muun paperin aineistot Indonesiassa toimivilta tilintarkastajilta. Tulosten mukaan tottelevaisuus- ja yhdenmukaisuuspaineet vaikuttavat tilintarkastajien harkintaan yhteiskunnassa, jossa vallitsee korkean valtaetäisyyden ja alhaisen individualismin kulttuuriset ulottuvuudet. Lisäksi tilintarkastajat, jotka kokevat asiakkaan uhkailua tilintarkastuksen ristiriita-

tilanteessa, menettävät riippumattomuutensa todennäköisemmin kuin ne tilintarkastajat, jotka eivät samanlaisessa tilanteessa koe uhkailua. Tilintarkastajien affektiivisen (tunnepitoisen) ja jatkuvan ammatillisen sitoutumisen ulottuvuudet voivat kuitenkin lieventää tilintarkastajan havaittujen paineiden ja tilintarkastajan riippumattomuuden suhdetta. Vastoin yleistä uskomusta, tutkimuksessa ei löydetty todisteita siitä, että tilintarkastajan palkkiot ja pitkä toimikausi vaarantaisivat tilintarkastajan riippumattomuuden.

(7) Emma-Riikka Myllymäki (2015) *"Essays on Internal Control and External Auditing in the Context of Financial Reporting Quality"*

Emma-Riikka Myllymäen kokoomaväitöskirja koostuu kahdesta artikkelista ja kahdesta esseestä. Yhden esseen ja yhden artikkelin osalta väitöskirja kohdistuu tilintarkastuksen rooliin tilinpäätösinformaatiossa ja siinä erityisesti tilinpäätösinformaation laatuun. Myllymäen tilintarkastusaiheinen essee käsittelee sitä, lisääkö vai heikentääkö tilintarkastajana toimivan tilintarkastusyhteisön tarjoamat veropalvelut todennäköisyyttä tunnistaa asiakasyrityksen heikko taloudellisen raportoinnin laatu. Tutkimuksen kohteena olivat tilikausina 2005–2012 SOX 404 sisäisen valvonnan raportin julkaisseet yhdysvaltalaiset listatut yhtiöt. Aineistoa kerättiin tilintarkastajan palkkiosta sekä tilinpäätöstiedoista. Tutkimustulokset antavat viitteitä heikommasta tilintarkastuksen laadusta silloin, kun tilintarkastusyhteisö tarjoaa myös verotukseen liittyviä palveluita samalle asiakkaalle.

Tilintarkastusaiheinen artikkeli tarkastelee tilintarkastajan erikoistumista listattujen yhtiöiden tarkastamiseen. Tutkimusaineisto koostuu Helsingin pörssissä listattujen yhtiöiden 420 havainnosta vuosina 2002–2010. Aineisto jaoteltiin toimeksiannon vastuullisen tilintarkastajan mukaan. Testattavana hypoteesina oli, että vastuulliset tilintarkastajat, jotka ovat erikoistuneet listattujen yhtiöiden tilintarkastuksiin, tuottavat laadukkaampaa tilintarkastusta. Toisena testattavan hypoteesina oli, että vastuulliset tilintarkastajat, joilla on enemmän listattuja yhtiöitä asiakkaina, kestävät paremmin asiakkaan taholta tulevaa painetta. Tuloksena havaittiin, että erikoistumisella on positiivinen vaikutus listatun asiakasyrityksen taloudellisen raportoinnin laatuun.

(8) Aksu Arola (2015) *"The Cash Flow Statement Under Scrutiny. Six problem areas that make it less useful than it could be"*

Aksu Arolan monografiaväitöskirjan tarkoituksena on kartoittaa sekä rahoituslaskelmien laatimiseen että tilintarkastukseen liittyviä ongelmia sekä arvioida niiden vaikutusta julkaistujen rahoituslaskelmien laatuun tilinpäätösten käyttäjien näkökulmasta. Osin tutkimus kohdistuu siten tilintarkastuksen rooliin tilinpäätösinformaatiossa ja siinä erityisesti tilinpäätösinformaation laatuun (ks. Niemi 2010).

Valittu tutkimusote on nomoteettinen (Neilimo & Näsi 1980). Aihetta tutkittiin hypoteettis-deduktiivisesti agenttiteoreettiseen lähestymistapaan nojaten. Suuri empiirinen aineisto on kerätty suomalaisille KLT-kirjanpitäjille, KHT- ja HTM-tilintar-

kastajille sekä yksityisille sijoittajille suunnatuilla kyselyillä sekä pörssiyritysten kassavirtalaskelmista.

Tulosten mukaan rahoituslaskelmien valmistelusta löytyy kuusi sellaista keskeistä ongelmakohtaa, joista jokainen voi vaarantaa tai vähentää rahoituslaskelman luotettavuutta, vertailukelpoisuutta ja/tai ymmärrettävyyttä. Ongelmakohdat ovat: 1) laatija ja tilintarkastajat pitävät rahoituslaskelmaa tilinpäätöksen vähiten tärkeänä osana, 2) nykyisten säännösten aiheuttamat vertailukelpoisuusongelmat, 3) virhealtis laadintamenetelmä, 4) manipulointi, 5) laiskuus laatimisessa ja tarkastamisessa, sekä 6) laatijoiden mieltymys esittää liiketoiminnan rahavirta epäsuoralla menetelmällä. Edellä mainituista syistä johtuen, Suomessa julkaistu rahoituslaskelma voi Arolan mukaan olla vähemmän hyödyllinen lukijoille kuin mitä se voisi parhaimmillaan olla.

(9) Deniz Okat (2016) *”Essays on Auditing, Banking, and Political Bargaining”*

Deniz Okatin väitöskirja koostuu kahdesta esseestä sekä yhdestä artikkelista, joka liittyy tilintarkastuksessa, valvonnassa ja tarkastuksessa käytettävään metodologiaan. Artikkelissa väitetään, että tilintarkastusmetodologian tehokkuus heikkenee, jos samaa menetelmää käytetään monta kertaa, koska tarkastuksen kohteena olevat henkilöt saattavat oppia hyödyntämään sen heikkouksia. Niemen (2010) luokittelun pohjalta väitöskirjan tilintarkastukseen liittyvä osa on luokiteltavissa ryhmään analyyttinen/teoreettinen tutkimus kuuluvaksi.

Okatin osoittaa matemaattisen mallinnuksen avulla, että tilintarkastaja pystyy estämään mahdolliset väärinkäytökset paremmin, kun käyttää metodologioita satunnaisesti, koska se vaikeuttaa tarkastuksen kohteena olevien henkilöiden oppimista ja lisää oppimiseen liittyviä kustannuksia. Tutkimuksessa ei ole mainintaa tutkimusotteesta, mutta matemaattista mallinnusta hyödyntävä tutkimusote on lähinnä päätöksentekometodologista tutkimusotetta.

(10) Jimi Siekkinen (2016) *”Within and Cross-Country Differences in the Value Relevance of Fair Values”*

Jimi Siekkisen kokoomaväitöskirja koostuu kahdesta artikkelista ja yhdestä esseestä, joka liittyy tilintarkastukseen. Esseessään hän tutki, voiko riippumaton ja korkealaatuinen tilintarkastus parantaa käypien arvojen laatua. Tältä osin tutkimus on luokiteltavissa tilinpäätösinformaation laatuun liittyväksi (Niemi 2010). Tilintarkastuksen laadun indikaattoreina olivat Big 4 -tilintarkastajan valitseminen ja tilintarkastusyhteisön konsultointipalkkiot. Asiakkaan merkitys tilintarkastajalle oli tilintarkastajan riippumattomuuden indikaattori.

Suuri empiirinen aineisto kerättiin EU:n jäsenmaissa, Sveitsissä, Norjassa, Islannissa ja Liechtensteinissa sijaitsevien listattujen rahoituslaitosten 546:sta vuosien 2013–2014 tilinpäätöksestä sekä yritystietokannoista. Kerätty aineisto analysoitiin tilastollisin menetelmin. Sovellettu tutkimusote oli siten nomoteettinen. Tutkimuksen empiirisenä tuloksena havaittiin, että vakaissa Länsi- ja Pohjois-Euroopan maissa Big4 -tilintarkastusyhteisön valinta vaikuttaa positiivisesti käypien arvojen laatuun,

mutta Itä- ja Etelä-Euroopan maissa vaikutus on negatiivinen. Sekä tilintarkastuksen laadun että tilintarkastajan riippumattomuuden havaittiin parantavan käypien arvojen relevanttiutta.

(11) Elina Haapamäki (2019) *"Essays on Financial Reporting and Auditing Regulation"*

Elina Haapamäen kolmesta artikkelista ja yhdestä esseestä koostuva kokoomaväitöskirja käsittelee kansainvälisiä standardeja ja tilintarkastusta. Kansainvälisten standardien osalta tutkittiin sekä IFRS-tilinpäätös- että ISA-tilintarkastusstandardien käyttöönottoa. Tilintarkastuksen tutkimus kohdistuu sekä vapaaehtoiseen että lakisääteiseen tilintarkastukseen. ISA-standardien käyttöönoton sekä vapaaehtoisen ja lakisääteisen tilintarkastuksen osalta aiheen luokittelu on lähinnä Niemen (2010) luokkaa tilintarkastuksen rooli tilinpäätösinformaatiossa.

Ensimmäinen artikkeli käsittelee maakohtaisten tekijöiden sekä IFRS- ja ISA-standardien käyttöönoton välistä yhteyttä. Maakohtaisten tekijöiden roolia ja kansainvälisen business-kielen omaksumista analysoitiin empiirisen mallin, numeerisen datan ja tilastollisten analyysien avulla. Tutkimusaineistona käytettiin Deloitte and Touchen vuosittaista julkaisua, joka esittää IFRS-standardien käyttöönoton tilan eri maissa, sekä IFAC:in Compliance Report 2012 -julkaisua, jossa on yhteenveto ISA-standardien käyttöönoton tilasta 126 maassa. Tutkimusote oli nomoteettinen. Tutkimuksen tuloksena tunnistettiin maakohtaisia tekijöitä, jotka tukevat kansainvälisten tilinpäätös- ja tilintarkastusstandardien käyttöönottoa. Toinen artikkeli käsittelee ISA-standardeihin liittyvien tutkimusten tutkimussuuntauksia. Aineistona käytettiin 59 viimeaikaista teoreettista ja empiiristä tutkimusta ja tutkimusotteena käsiteanalyyttistä tutkimusotetta. Tutkimuksen tuloksena tunnistetaan kansainvälisiin tilintarkastusstandardeihin liittyvät tutkimussuuntaukset.

Kolmas artikkeli määrittelee tutkituimmat vapaaehtoiseen tilintarkastukseen vaikuttavat tekijät. Aineistona käytettiin aiempia tutkimuksia ja tutkimusotteena käsiteanalyyttistä tutkimusotetta. Tutkimuksen tuloksena tunnistettiin lukuisia vapaaehtoiseen tilintarkastukseen vaikuttavia tekijöitä, jotka luokiteltiin yrityskohtaisiin tekijöihin, omistuksen ja valvonnan eriytymiseen liittyviin tekijöihin, agenttisuhdetekijöihin, sekä johdon päätöksentekoon ja signalointiin vaikuttaviin tekijöihin. Neljännessä esseessä tutkittiin ja arvioitiin lakisääteisen tilintarkastuksen vaatimusta koskevaa lakimuutosta analysoimalla Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM:n) mietintöön annettuja lausuntoja. Tulkitsevan laadullisen tutkimuksen ote on toiminta-analyyttinen. Tulokset osoittivat, että neo-institutionaalisen teorian avulla voidaan selittää lakisääteisen tilintarkastusvelvollisuuden kysyntää Suomessa.

(12) Rauno Satopää (2019) *"Hyvän tilintarkastustavan käsitteellistäminen ja käytännön muotoutuminen: Tutkimus pienyritysten tilintarkastuksesta"*

Rauno Satopää käsitteellisti ja jäsenteli monografiaväitöskirjassaan pienyritysten hyvän tilintarkastustavan elementtejä, tilintarkastuksessa käytettäviä tietoja ja taitoja

sekä loi kokonaisvaltaisen viitekehyksen tilintarkastusilmiön ymmärtämiselle pienyrityskontekstissa. Siten tutkimus liittyy Niemen (2010) luokittelussa lähinnä tilintarkastajan päätöksenteon ymmärtämiseen.

Laadullinen tutkimusaineisto kerättiin teemahaastatteluilla, jotka toteutettiin vuosina 2000–2005 HTM-tilintarkastajat ry:n teettämien laaduntarkastusten yhteydessä. Tutkimusote oli toiminta-analyyttinen. Tutkimuksessa havaittiin, että tilintarkastussuosituksista huolimatta tilintarkastukset eivät käytännössä toteudu yhtenäisellä tilintarkastustavalla, vaan tilintarkastajien välillä on yksilöllisiä eroja toteuttaa hyvää tilintarkastustapaa. Myös ammattiosaamisessa, tiedon soveltamisessa ja neuvonnassa voitiin havaita tilintarkastajakohtaisia eroja. Tilintarkastajat oli mahdollista tyypitellä joko asiakaskeskeisiksi (eli konsultointiin pyrkiviksi) tai dokumentointikeskeisiksi (eli pelkistettyyn tarkastukseen pyrkiviksi).

Synteesi

Aihepiirit

Taulukkoon 2 on koottu tilintarkastusalaan liittyvien väitöskirjojen aihealueet Niemen (2010) esittelemää luokittelua soveltaen. Jokaisesta väitöskirjasta on otettu mukaan keskeisimmät asiasanat. Taulukon kahdessa ensimmäisessä sarakkeissa esitetään alkuvuosikymmenien (1965–1999 ja 2000–2009) kuluessa julkaistujen väitöskirjojen aihealueet Kihnin ja Näsin (2011) tulosten pohjalta ja taulukon kolmannessa sarakkeessa 2010-luvulla julkaistujen väitöskirjojen aihealueet tämän tutkimuksen tulosten pohjalta.

Tilintarkastuksen rooli tilinpäätösinformaatiossa on ollut yleisin aihealue sekä viime vuosikymmenenä että aiemmin valmistuneissa väitöskirjoissa. 2010-luvulla kyseisestä aiheesta valmistui kuusi väitöskirjaa. Niistä kolmessa keskityttiin tilinpäätösinformaation laatuun (Arola 2015, Myllymäki 2015 ja Siekkinen 2016). Muissa tutkittiin pääkirjavientien tarkastamista (Argyroy 2013), tilintarkastajan riippumattomuutta (Nasution 2013) ja ISA-standardien käyttöönottoa sekä vapaaehtoista ja lakisääteistä tilintarkastusta (Haapamäki 2019).

Toiseksi yleisin aihealue tarkastelujakson aikana on ollut tilintarkastajan päätöksenteon ymmärtäminen käyttäytymistieteellisen tutkimuksen avulla. 2010-luvulla tämä aihealue oli suositumpi kuin ennen. Siitä laadittiin kolme väitöskirjaa. Järvinen (2012) tutki informaation käyttöä tilintarkastajan päätöksenteossa, Torpo (2012) yhteistyötä tilintarkastusprosessissa ja Satopää (2019) hyvää tilintarkastustapaa.

Tilintarkastusmarkkinoiden toiminta ja erityisesti tilintarkastuksen hinnoittelu on ollut kolmanneksi suosituin aihealue sekä viimeisen vuosikymmenen aikana että aiemmin. Aihealueesta laadittiin kaksi väitöskirjaa 2010-luvulla. Karjalainen (2011) tutki laadun ja hinnan välistä yhteyttä ja Peni (2012) tilintarkastuksen hinnoittelua. Uutena vaihtoehtoisena analyyttisena/teoreettisena aiheena on 2010-luvulla noussut esiin tilintarkastusmetodologia, jota Okat (2016) tutki yhdessä kokoomaväitöskirjansa artikkelissa.

Taulukko 2. Suomalaiset tilintarkastusalan väitöskirjat 1965–2019 aihepiireittäin

Tutkimuksen aihepiiri	**Väitöskirjan tekijä, vuosi sekä avainsana(t)**		
	1965–1999 (Kihn & Näsi 2011)	**2000–2009 (Kihn & Näsi 2011)**	**2010–2019**
I Taloustieteen teorioihin ja menetelmiin nojaava valtavirtatutkimus:			
a. Tilintarkastuksen rooli tilinpäätösinformaatiossa	Jägerhorn 1965 - ”tilintarkastuskertomuksen informaatiosisältö” Fant 1994 - ”tilintarkastajan rooli” Saarikivi 1999 - ”tilintarkastajan riippumattomuus” Koskinen 1999 - ”tilinpäätöksen virheet, lainmukaisuus ja tilintarkastuskertomuksen sisältö”	Viitanen 2000 - ”tilintarkastajien ammattieettiset koodit” Aspholm 2002 - ”tilintarkastajan vahingonkorvausvastuu” Ittonen 2008 - ”mukautettu tilintarkastuskertomus”	Argyrou 2013 - ”pääkirjanpitovientien tarkastus” Nasution 2013 - ”tilintarkastajan riippumattomuus” Myllymäki 2015 - ”tilinpäätösinformaation laatu” Arola 2015 - ”tilinpäätösinformaation laatu” Siekkinen 2016 - ”tilinpäätösinformaation laatu” Haapamäki 2019 - ”ISA-standardien käyttöönotto, vapaaehtoinen ja lakisääteinen tilintarkastus”
b. Tilintarkastusmarkkinoiden toiminta		Niemi 2003 - ”tilintarkastuksen hinnoittelu” Samsonova 2006 - ”tilintarkastuksen laatu” Zerni 2009 - ”tilintarkastuksen laatu”	Karjalainen 2011 - ”laadun ja hinnan välinen yhteys” Peni 2012 - ”tilintarkastuksen hinnoittelu”
c. Tilintarkastuksen rooli osana hyvää hallintotapaa (corporate governancea)	Vuorinen 1994 - ”tilintarkastuksen tehtävät, organisaatio ja toiminta”	Jokipii 2006 - ”sisäisen valvonnan rakenne ja tehokkuus” Miettinen 2008 - ”tilintarkastusvaliokunnan tehokkuus ja tilintarkastuksen laatu”	
II Vaihtoehtoisia aihealueita ja niiden tutkimusotteet:			
a. Tilintarkastajan päätöksenteon ymmärtäminen käyttäytymistie-teellisen tutkimuksen avulla		Virtanen 2002 - ”hyvä tilintarkastustapa”	Järvinen 2012 - ”informaation käyttö päätöksenteossa” Torpo 2012 - ”yhteistyö tilintarkastusprosessissa” Satopää 2019 - ”hyvä tilintarkastustapa”
b. Analyyttinen/teo-reettinen tutkimus (peliteoria, matematiikka)			Okat 2016 - ”tilintarkastusmetodologia”
c. Tilintarkastusmenetelmien ja -lähestymistapojen kehitys, pitkittäis- case tutkimus, osallistuva havainnointi		Kosonen 2005 - ”tilintarkastuksen historiallinen kehitys”	

Aiheiden ajallinen analyysi osoittaa, että tilintarkastajan riippumattomuudesta, tilintarkastuksen hinnoittelusta ja hyvästä tilintarkastustavasta aiemmilla vuosikymmenillä alkanut tutkimus on jatkunut myös 2010-luvulla. Sen sijaan tilintarkastuksen roolista osana hyvää hallintotapaa ja tilintarkastusmenetelmien ja -lähestymistapojen kehityksestä ei julkaistu yhtään tutkimusta 2010-luvulla.

Tutkimusotteet

Taulukossa 3 esitellään tulokset tilintarkastusalan väitöskirjoissa käytetyistä tutkimusotteista. Taulukon ensimmäisessä osassa esitetään aiemmat tulokset vuosina 1965–2009 julkaistujen väitöskirjojen osalta (Kihn & Näsi 2011) ja toisessa osassa tämän tutkimuksen tulokset vuosina 2010–2019 valmistuneiden väitöskirjojen osalta.

Taulukko 3. Suomalaiset tilintarkastusalan väitöskirjat 1965–2019 tutkimusotteittain

	Käsite-analyyttinen	Nomoteetinen	Toiminta-analyyttinen	Päätöksenteko-metodologinen	Konstruktiivinen	Oikeusdogmaattinen	Design-science
1965–2009 (Kihn & Näsi 2011)							
Jägerhorn (1965)		X					
Fant (1994)		X					
Vuorinen (1995)					X		
Saarikivi (1999)	X						
Koskinen (1999)	X		X			X	
Viitanen (2000)		X					
Aspholm (2002)				X		X	
Virtanen (2002)			X				
Niemi (2003)		X					
Kosonen (2005)			X				
Jokipii (2006)		X					
Samsonova (2006)			X				
Miettinen (2008)		X					
Ittonen (2009)		X					
Zerni (2009)		X					
2010–2020							
Karjalainen (2011)		X					
Peni (2012)		X					
Järvinen (2012)		X					
Torpo (2012)			X				
Argyrou (2013)							X
Nasution (2013)		X					
Myllymäki (2015)		X					
Arola (2015)		X					
Okat (2016)				X			
Siekkinen (2016)		X					
Haapamäki (2019)	X	X	X				
Satopää (2019)			X				

Nomoteettinen tutkimusote, jossa hyödynnetään suurten aineistojen kvantitatiivista analyysia, on selvästikin ollut yleisin tutkimusote tilintarkastusalan väitöskirjoissa sekä 2010-luvulla että jo aiemmin. Yli puolet väitöskirjoista on tehty nomoteettisella tutkimusotteella sekä 2010-luvulla että aiempina vuosikymmeninä 1990-lukua lukuun ottamatta (jolloin julkaistuissa väitöskirjoissa sovellettiin enimmäkseen muita tutkimusotteita). Kahdeksassa (66 prosentissa) 2010-luvun aikana laaditussa väitöskirjassa on käytetty nomoteettista tutkimusotetta. Niitä varten on kerätty suuria aineistoja muun muassa pörssiyhtiöiden tilinpäätösjulkaisuista, yritysten tilinpäätöstietoja sisältävistä tietokannoista ja/tai kyselyin. Suurten pörssiyhtiöiden (Peni 2012; Nasution 2013; Myllymäki 2015; Arola 2015; Siekkinen 2016) lisäksi on tutkittu pienempiä listaamattomia yhtiöitä (Karjalainen 2011). Suurimmaksi osaksi analysoidut yhtiöt ovat olleet suomalaisia (Karjalainen 2011; Peni 2012; Nasution 2013; Myllymäki 2015, Arola 2015 Siekkinen 2016), mutta muutamissa väitöskirjoissa aineistoa on kerätty suomalaisten yhtiöiden lisäksi myös tanskalaisista ja ruotsalaisista (Peni 2012), yhdysvaltalaisista (Myllymäki 2015) tai eurooppalaisista (Siekkinen 2016) yhtiöistä. Empiirisiä aineistoja on myös kerätty suomalaisilta (Järvinen 2012; Torpo 2012; Arola 2015; Satopää 2019) tai indonesialaisilta tilintarkastajilta (Nasution 2013).

Toiseksi yleisin tutkimusote on molemmilla ajanjaksoilla ollut toiminta-analyyttinen tutkimusote, jota on hyödynnetty kolmessa väitöskirjassa sekä 2010- että 2000-luvulla ja yhdessä työssä 1990-luvulla. 2010-luvulla julkaistuissa väitöskirjoissa tulkittiin muun muassa teemahaastatteluin hankittua aineistoa (Torpo 2012; Satopää 2019) ja TEM:n mietinnöstä annettuja lausuntoja (Haapamäki 2019). Nämä tutkimukset keskittyivät suomalaisiin aineistoihin.

Käsiteanalyyttista tai päätöksentekometodologista tutkimusotetta soveltavia väitöskirjoja on valmistunut melko vähän sekä 2010-luvulla että jo aiemmin. 2010-luvulla kyseisiä tutkimusotteita käytettiin vain yksittäisissä töissä – Haapamäen (2019) kokoomaväitöskirjassa hyödynnettiin osin käsiteanalyyttistä tutkimusotetta ja Okatin (2016) väitöskirja on luokiteltavissa päätöksentekometodologiseksi. Kuten taulukosta 3 nähdään, aiemmin käsiteanalyyttistä tutkimusotetta oli hyödynnetty kahdessa 1990-luvulla valmistuneessa väitöskirjassa ja päätöksentekometodologista tutkimusotetta yhdessä 2000-luvun alussa valmistuneessa väitöskirjassa.

2010-luvulla ei lainkaan julkaistu konstruktiivista tai oikeusdogmaattista tutkimusotetta soveltavia väitöskirjatutkimuksia tilintarkastuksen alalta. Kyseisten tutkimusotteiden hyödyntäminen on ollut vähäistä myös aiemmin. Uutena tutkimusotteena luokitteluun on otettu tekniikan ja tietotekniikan aloilta lainattu niin kutsuttu design science, jota hyödynnettiin yhdessä väitöskirjassa (Argyrou 2013).

Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa on analysoitu kaikki kaksitoista Suomessa 2010-luvulla valmistunutta tilintarkastusalan väitöskirjaa niiden tutkimusstrategisten piirteiden pohjalta ja verrattu tuloksia aiempina vuosikymmeninä valmistuneiden tilintarkastusalan väitöskirjojen tuloksiin. Luokittelimme väitöskirjojen aihealueet Niemen (2010) luokittelun pohjalta ja tutkimusotevalinnat alkujaan Näsin (1980a, 1980b) ja Neilimon ja Näsin (1980) esittämiä ja sittemmin Kasasen ym. (1991, 1993) sekä Kihnin ja Näsin (2011) täydentämiä luokitteluja soveltaen.

Saatujen tulosten pohjalta on nähtävissä, että tilintarkastustutkimus on ollut suuressa määrin taloustieteen teorioihin ja menetelmiin nojaavaa valtavirtatutkimusta myös 2010-luvulla (ks. myös Kihn & Näsi 2011). Sen puitteissa on edelleen eniten tutkittu tilintarkastajan roolia tilinpäätösinformaatiossa, mikä aihealue on kiinnostanut alan tutkijoita aina 1960-luvulta alkaen. Lisäksi on tutkittu tilintarkastusmarkkinoiden toimintaa, joka aihe herätti kiinnostusta edelliselläkin vuosikymmenellä. 2010-luvun toiseksi suosituimmaksi aihealueeksi on muodostunut tilintarkastajan päätöksenteon ymmärtäminen käyttäytymistieteellisen tutkimuksen avulla ja uutena aihealueena on tullut esille analyyttinen/teoreettinen tutkimus. Näiden viimeksi mainittujen aiheiden valinta on osoittanut kasvavaa kiinnostusta vaihtoehtoisia aihealueita kohtaan.

2010-luvulla valmistuneissa tilintarkastusalan väitöskirjoissa käytettiin yhteensä viittä eri tutkimusotetta. Laajan empiirisen aineiston tilastolliseen analyysiin nojaava nomoteettinen tutkimusote on ollut suosituin tutkimusote kaikilla vuosikymmenillä 1990-lukua lukuun ottamatta. Syvällistä ymmärrystä tuottava toiminta-analyyttinen case-tutkimus on edelleen ollut toiseksi suosituin. Uutena tutkimusotteena havaitsimme tekniikan ja tietotekniikan aloilta lainatun design science -lähestymistavan. Sekä sitä että muita tutkimusotteita on hyödynnetty vain vähäisessä määrin.

Vaikka tilintarkastusalan väitöskirjatutkimus on alkanut yleistyä, muun muassa seuraavat Niemen (2010) luokittelussa esitetyt aihealueet ovat vielä tutkimatta:

- Tilintarkastusmarkkinoiden kilpailullisuus ja rakenne
- Lisääkö vai vähentääkö toimiva corporate governance tilintarkastuksen tarvetta?
- Miksi eri yritykset valitsevat erilaiset corporate governance -ratkaisut?
- Tarkastuskohteen riskin arviointi
- Tilintarkastajan muistin 'valikoivuus'
- Tilintarkastuksen (optimi)edellytykset
- Tilintarkastusmenetelmien ja -lähestymistapojen kehitys
- Riskilähestymistavan omaksuminen ja sen vaikutukset kentällä.

Jatkotutkimuksissa olisi myös mahdollista käsitellä tilintarkastusalan kansainvälistymisen, sääntelyn ja tilintarkastusalan järjestöjen suositusten vaikutuksia. Sään-

telyn vaikutuksia olisi mahdollista tarkastella esimerkiksi yksittäisten tilintarkastusalan ISA-standardien, yksinkertaisten yhteisöjen tilintarkastuksen LCE-standardin, tai valmisteilla olevan EU:n kestävyysraportointidirektiivin kannalta. Suositusten vaikutuksia olisi mahdollista tutkia esimerkiksi Suomen Tilintarkastajat ry:n rahanpesun ja terrorismin estämisestä sekä hallinnon tarkastuksesta antamien suositusten kannalta.

Lähteet

Agyemang-Mintah, P. 2018. Corporate Governance and Firm Financial Performance in UK Financial Institutions. Turku: Turun yliopiston julkaisuja, Sarja E, osa 25, Oeconomica.

Argyrou, A. 2013. Developing Quantitative Models for Auditing Journal Entries. Helsinki: Hanken School of Economics, Accounting, Economics and Society 255.

Arola, A.2015. The Cash Flow Statement Under Scrutiny. Six problem areas that make it less useful than it could be. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis 2065.

Coles, S. 2001. An Introduction to Statistical Modelling of Extreme Values. London, UK: Spinger-Verlag, Springer Series in Statistics.

Ferm, T. 1994. Laskentatoimen tutkielmissa käytettyjen tutkimusotteiden vertailu vuosilta 1982 ja 1992. Liiketaloudellinen Aikakauskirja 3, 241–259.

Haapamäki, E. 2019. Essays on Financial Reporting and Auditing Regulation. Vaasa: Universitas Wasaensis, Acta Wasaensia No. 429.

Jägerhorn, R. 1965. Informationsvärdet hos finländska aktiebolags revisionsberättelser. Helsinki: Skrifter utgivna av Svenska Handelhögskolan Nr. 12.

Järvenpää, M. & Pellinen, J. 2005. Teoria ja interventio suomalaisissa johdon laskentatoimen case tai field- menetelmällä tehdyissä akateemisissa opinnäytteissä 1997–2005. Teoksessa Laitinen, E. K. & Laitinen, T. (toim.) Contributions to Accounting, Finance, and Management, Essays in Honour of Professor Timo Salmi. Vaasa: Universitas Wasaensis, Acta Wasaensia 143.

Järvinen, T. 2012. Factors Influencing Auditors' Information Usage: Experience, Risk, Task Structure and Information Reliability. Vaasa: Universitas Wasaensis, Acta Wasaensia 272.

Jönsson, S. & Lukka, K. 2006. There and Back Again: Doing Interventionist Research in Management Accounting. In C.S. Chapman, A.G. Hopwood & M.D. Shields (Eds), Handbook of Management Accounting Research 1, 373–397.

Karjalainen,J. 2011. Audit Quality and Private Finnish Firms. Itä-Suomen yliopisto.

Kasanen, E., Lukka, K. & Siitonen, A. 1991. Konstruktiivinen tutkimusote liiketaloustieteessä. Liiketaloudellinen Aikakauskirja 3, 301–325.

Kasanen, E., Lukka, K. and Siitonen, A. 1993. The constructive approach in management accounting research. Journal of Management Accounting Research 5, 243–264

Kettunen, P. 1973. Yrityksen taloustieteen väitöskirjat 1964–73. Yrtti 4.

Kihn, L. A. & Näsi, S. 2010. Research strategic analysis of the Finnish doctoral dissertations in management accounting from 1990 to 2009. Finnish Journal of Business Economics 59, 1, 41–85.

Kihn, L. A. & Näsi, S. 2011. Tilintarkastusta käsittelevien väitöskirjojen tutkimusstrategiset valinnat: aihepiiri ja tutkimusote. Teoksessa Jokipii, A. & Miettinen, J. (toim.) Contributions to Accounting, Auditing and Internal Control. Contributions in Honor of Professor Teija Laitinen. Vaasa: Universitas Wasaensis, Acta Wasaensia 234, Business Administration 97, 61–87.

Kihn, L. A. & Näsi, S. 2017. Emerging Diversity in Management Accounting Research. The Case of Finnish Doctoral Dissertations, 1945-2015. Journal of Accounting and Organizational Change 13, 1, 131–160.

Lilja, M. 2016. Hyötyä vai haittaa? Kolme näkökulmaa suomalaisten sairaanhoitopiirien sisäiseen valvontaan. Tampere: Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1742.

Lukka, K. 1999. Case/field-tutkimuksen erilaiset lähestymistavat laskentatoimessa. Teoksessa Hookana-Turunen, Heli (toim.) Tutkija, opettaja, akateeminen vaikuttaja ja käytännön

toimija – Professori Reino Majala 65 vuotta. Turku: Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja C-1:1999, 129–150.

Lukka, K., Majala, R., Paasio, A. & Pihlanto, P. 1984. Accounting research in Finland. Teoksessa G. Anthony Hopwood & Hein Schreuder (toim.) European Contributions to Accounting Research, The Achievements of the Last Decade. Amsterdam: Free University Press.

Myllymäki, E. 2015. Essays on Internal Control and External Auditing in the Context of Financial Reporting Quality. Vaasa: Acta Wasaensia 3222.

Nalikan, A. 2012. Essays on Information Disclosure in Company Annual Reports: Evidence from Finland and the United Kingdom. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja.

Nasution, D. 2013. Essays on auditor independence. Turku: Åbo Akademi University, School of Business and Economics, Accounting.

Neilimo, K. and Näsi, J. 1980. Nomoteettinen tutkimusote ja suomalainen yrityksen taloustiede: tutkimus positivismin soveltamisesta. Tampere: Tampereen yliopisto, Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja A-2:12.

Niemi, L. 2010. Tilintarkastuksen tutkimus – mitä tutkitaan ja mitä on opittu? Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan ja Työ- ja elinkeinoministeriön seminaari tilintarkastuksen tieteellisestä tutkimuksesta ja opetuksesta Suomessa – toimintatavat, odotukset ja hyödyt eri toimijoiden kannalta, Helsinki 25.5.2010.

Näsi, J. & Näsi, S. 1985. Suomalainen laskentatoimen tutkimus 1940-luvulta nykypäiviin: väitöskirjatuotannon tutkimusstrateginen analyysi. Tampere: Tampereen yliopisto.

Näsi, J. 1980. a) Liiketaloustiede soveltavana tieteenä. Perusongelmain hahmotus ja analyysi. Tampere: Tampereen yliopisto, Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja, Sarja A 2: Tutkielmia ja raportteja 8.

Näsi, J. 1980. b) Ajatuksia käsiteanalyysista ja sen käytöstä yrityksen taloustieteessä. Tampere: Tampereen yliopisto, Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja, Sarja A 2: Tutkielmia ja raportteja 11.

Näsi, J. 1983. Tieteelliset tutkimusotteet ja suomalainen liiketaloustiede, hallinto: viitekehyksen konstruointi ja historiallis-paradigmaattinen analyysi. Tampere: Tampereen yliopisto.

Näsi, S. & Näsi, J. 1996. Accounting and business economics traditions in Finland – From a practical discipline into a scientific subject and field of research. European Accounting Review 6, 2, 199–229.

Okat, D. 2016. Essays on Auditing, Banking, and Political Bargaining. Aalto University publication series doctoral dissertations 77.

Peni, E. 2012. Essays on the Effects of Female Executives and Experts on Corporate Governance and Financial Reporting Practices. Vaasa: Acta Wasaensia 25.

Pihlanto, P. 1994. Humanistisen laskentatoimen hahmottelua, tiedeideaali ja ihmis-käsitys. Turku: Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja, Sarja A-4:1994.

Rönkkö, J.2019. Sisäinen tarkastus: Tuloksellinen lisäarvon tuottaja vai paikkaansa hakeva toiminto? Tampere: Tampereen yliopiston väitöskirjat 83.

Satopää, R.2019. Hyvän tilintarkastustavan käsitteellistäminen ja käytännön muotoutuminen: Tutkimus pienyritysten tilintarkastuksesta. Turku: Turun yliopiston julkaisuja, Sarja E 52.

Siekkinen, J.2016. Within and Cross-Country Differences in the Value Relevance of Fair Values. Helsinki: Publications of the Hanken School of Economics 300.

Simon, H. A. 1969/1976. The Sciences of the Artificial. 3.painos. Cambridge: MIT Press.

Torpo, T. 2012. Tilintarkastusverkoston muodostuminen ja toiminta toimivan johdon vallinnassa olevassa osakeyhtiömuotoisessa yrityksessä. Turku: Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja A-8:2012.

Tuomi, J. ja Sarajärvi, A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

II
Evaluaatio ja omistajaohjaus

11
Reagoiva koronajohtaminen – Case Suomen hallitus

Jari Stenvall, Pasi-Heikki Rannisto, Jan-Erik Johanson ja Elias Pekkola

Tässä artikkelissa keskitytään siihen, mitkä tekijät aikaansaivat Suomen hallituksen koronajohtamisesta ennakoitavuuden sijasta reagoivaa ja kapea-alaista ja mitä vaikutuksia sillä oli koronajohtamisen onnistumiselle. Artikkelissa ollaan erityisen kiinnostuneita siitä, miksi tietoperustainen ennakointi koronajohtamisessa on ollut haastavaa hallitukselle. Lähtökohtana on, että Suomessa – kuten monessa muussakin maassa – on pyritty ennakoitavuuteen, mutta päädytty reagoitavuuteen. Artikkeli perustuu koronatoimien johtamisen arviointihankkeessa toteutettuja ministeriöiden, keskushallinnon sekä ylimmän poliittisen johdon edustajien haastatteluja, joita on kaikkiaan 42. Artikkelin keskeinen tulos on, että Suomen hallituksen johtamista voidaan luonnehtia Herbert Simonin käsitteellä rajoitettuun rationaalisuuteen pohjautuvaksi johtamistavaksi. Tämä on ollut monilta osin onnistunutta. Rajoitetun rationaalisuuden lähtökohta tulisikin jatkossa huomioida suomalaista kriisihallinnon mallia kehitettäessä.

Avainsanat: *kriisijohtaminen, ennakointi, rajoitettu rationaalisuus*

Stenvall, J., Rannisto, P-H., Johanson, J-E. & Pekkola, E. (2023). Reagoiva koronajohtaminen – Case Suomen hallitus. Teoksessa Janne Ruohonen, Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta & Elisa Veikkola (toim.), *Tilintarkastus ja evaluaatio: Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu*. Tampere: Tampere University Press, 179–212. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-046-5

Jari Stenvall, Pasi-Heikki Rannisto, Jan-Erik Johanson ja Elias Pekkola

Johdanto

Alkuvuodesta 2020 alkanut koronapandemia on ollut terveyskriisin lisäksi koko yhteiskuntaa koetteleva poliittinen ja taloudellinen kriisi. Varsinaisena pandemiahallinnan ytimenä on ollut hallinto ja johtaminen yhteiskunnan eri tasoilla: valtioneuvostossa, valtion keskushallinnossa sekä alueilla ja paikallishallinnossa (Stenvall ym. 2022). Erityisesti valtion hallituksen rooli on korostunut ja siltä on edellytetty koronatoimien kokonaisjohtamista. Hallinnon ja johtamisen kannalta keskeistä on ollut turvata kriisin aikana päätöksentekokyky, mahdollisuus reagoida päivittyvän tilannekuvan perusteella koronapandemian kehitykseen, ylläpitää yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisiä palveluita sekä varmistaa suomalaisen yhteiskunnan selviytyminen kriisissä ja sen jälkeen.

COVID-19 kriisi onkin muistuttanut poliittisen päätöksenteon ja julkisen hallinnon keskeisyydestä kriiseissä. Käytännössä koronajohtamisen toimivuus riippuu esimerkiksi siitä, miten poliittisessa päätöksenteossa ja julkisessa hallinnossa kyetään muuttamaan rooleja, vastuita ja toimintaa kriisistä selviytymistä edellyttävällä tavalla. Samoin kriisistä selviytyminen edellyttää jatkuvaa toiminnan uudelleenorganisointia muuttuvan toimintaympäristön ja siitä aiheutuvien uusien ongelmien ratkaisemiseksi. Toimintakykykapasiteettia ja käytettävissä olevaa reagointiaikaa voidaan kasvattaa, mikäli kyetään ennakoimaan ratkaistavia ongelmia.

Ennakoivalla ja tietoperustaisella otteella voidaan merkittävästi vaikuttaa kriisijohtamisen toimivuuteen. Sillä tarkoitetaan suunnittelua ja muita etukäteisvalmisteluja erilaisia häiriötilanteita, kriisejä ja poikkeusoloja varten. Tavoitteena on pyrkiä ehkäisemään häiriö- ja kriisitilanteiden syntyminen sekä luoda edellytykset näiden tilanteiden ja niiden seurausten hallitsemiseksi (ks. Juntunen, Nurmi ja Stenvall 2009).

Koronatoimien johtamisesta on Suomessa (esimerkiksi Otkes 2021; Deloitte 2021; Mörttinen 2021; Stenvall ym. 2022) monen muun maan tapaan tehty kattavia arviointeja. Näissä arvioinneissa on osoitettu, ettei koronakriisin aikana ennakointi Suomessa ole ollut erityisen onnistunutta. Suomen hallituksen koronajohtaminen on ollut reagoivaa ja kapea-alaista. Sitä on esimerkiksi hallinnut terveysturvallisuuden näkökulma yhteiskunnan kokonaisuuden huomioonottamisen sijasta. Voidaan myös kysyä, voiko myös reagoiva ja kapea-alainen johtaminen olla toimivaa? Tässä artikkelissa pureudumme seuraavaan aikaisempien arviointien osoittamaan ongelmaan:

> *Mitkä tekijät aikaansaivat Suomen hallituksen koronajohtamisesta ennakoitavuuden sijasta reagoivaa ja kapea-alaista ja mitä vaikutuksia sillä oli koronajohtamisen onnistumiselle?*

Olemme erityisen kiinnostuneita siitä, miksi tietoperustainen ennakointi koronajohtamisessa on ollut haastavaa hallitukselle. Lähtökohtanamme on, että Suomessa – kuten monessa muussakin maassa – on pyritty ennakoitavuuteen, mutta päädytty

reagoitavuuteen. Keskittymällä tietoperustaisuuteen olemme pyrkineet sisällöllisesti rajaamaan tarkastelun kohdettamme. Oletamme, että tietoperustaisuus ja siihen liittyvät ongelmat heijastuvat yleisemmin ennakointiin. Analyysimme on aineistolähtöinen, mutta pyrimme myös erityisesti tutkimuksen loppuluvussa ymmärtämään tilannetta rajoitettua rationaalisuutta koskevan teoriakeskustelun kautta.

Artikkelimme perustuu valtioneuvoston kanslian tilaaman arviointihankkeeseen syventäen sen analyysiä. Hankkeessa keskityttiin rakentamaan kokonaiskuvaa Suomen koronatoimien johtamisen onnistumisesta. Fokusoimalla keskustelua yhteen kokonaisuuteen – johtamisen tietoperustaisuuteen ja siihen liittyviin haasteisiin – pyrimme artikkelillamme ensisijaisesti aikaansaamaan keskustelua koronajohtamisen luonteesta ja tätä kautta toiminnan kehittämistä.

Teoreettisesti tarkoituksenammekin onkin tässä artikkelissa erityisesti kehittää ja soveltaa käytäntölähtöistä ja kontekstilähtöistä ajattelua (tästä esimerkiksi Kinder ym. 2020). Käytäntö- ja kontekstilähtöinen kriisijohtaminen tarkoittaa kykyä toimia ja organisoitua tilanne- ja ilmiölähtöisesti, mutta niin, että toiminta on koordinoitua ja johdettua. Tällaisen kriisijohtamisen tärkeyteen onkin kiinnitetty huomiota useissa julkiseen hallintoon kohdistuvassa COVID- 19-tutkimuksessa (esimerkiksi Christensen & Lægreid 2020; Gao & Yu 2020; Huang 2020; Jansen & Voort 2020).

Tässä artikkelissa keskitymme erityisesti koronatoimien johtamisen arvioinnissa poliittisen tason johtamiseen. Tältä osin on huomattava, että koronakriisien kaltaisilla kriiseillä voi olla hyvin kattavia vaikutuksia. Kriisit voivakin esimerkiksi muokata poliittisia kehityskulkuja, hallitusten tavoitteita, puolueiden nykyisiä ja tulevia kannatusnäkymiä sekä poliittisten johtajien uria (Marsh & McConnell 2010; McConnell 2011; Woo 2020; Tiihonen 2021; Stenvall ym 2022). Poliittisen päätöksenteon tasolla on siis otettava huomioon paitsi kriisinhallinta niin myös sen vaikutukset poliittiseen tilanteeseen.

Onnistunut kriisijohtaminen koronatoiminnassa

Keskustelu koronatoimien johtamisesta on ollut ymmärrettävästikin erittäin runsasta poliittista päätöksentekoa ja julkista hallintoa koskevassa tutkimuksessa. Hyvin paljon keskusteltu on kiinnittynyt siihen, minkälaista on ollut onnistunut kriisijohtaminen. Esimerkiksi COVID-19 -kriisi on osoittanut, että onnistunut johtaminen edellyttää hyvin monimuotoista toimintaa (esimerkiksi Gao ja Yu 2020; Moon 2020; Wang ym 2020; Kim 2020).

Johtamiselta edellytetään erityisesti resilienssiä eli sopeutumista, itseorganisoitumista ja oppimiskykyä uudessa tilanteessa (Linnenluecke 2010). Resilienssi sisältää myös kyvyn kehittää uusia käytäntöjä ja toimintamalleja jatkuvasti muuttuvis-

sa olosuhteissa. Hallinta onkin sisältänyt COVID-19-kriisissä useita samanaikaisia sopeutumisstrategioita kuten on havaittu esimerkiksi Hollannissa (Janssen & Voort 2020). Christensen, T ja Lægreid, P (2020) ovat puolestaan tunnistaneet Norjan COVID-19-kriisissä kapasiteettitekijöitä, joita kriisiolosuhteilta on hallinnassa edellytetty. Tällaisia ovat olleet muun muassa päätöksentekokyky, toimintojen koordinointikyky, yhteistyökyky sekä kyky ylläpitää kriisitoimia kansalaisten näkökulmasta kriisin hoitamisen kannalta oikeutettuina.

Tyypillisesti voidaan sanoa, että johtamista on pidetty onnistuneena silloin, kun koronatoimet ovat olleet hallittuja, rationaalisesti johdettuja, oikeasuhtaisia ja kohdatuista koronan vaiheista on selviydytty mahdollisimmin hyvin. Tähän liittyy ennakoitavuus ja tietoperustaisuus. Johtamista voidaan pitää onnistuneena, kun se noudattaa valmisteltuja ja/tai toimivia menettelytapoja, joilla pyritään vähentämään olennaisesti vaurioita, palauttamaan yhteiskunnallinen järjestys ja toteuttamaan poliittisia tavoitteita ilman laajamittaista vastustusta (McConnell 2011, 68). Tässä mielessä ennakoinnin sekä siihen liittyvän tietoperustaisuuden keskeisen tavoitteen voidaan nähdä liittyvän nimenomaisesti johtamisen hallittavuuden edistämiseen.

Onnistumisen ja epäonnistumisen arviointi on tulkinnallista, kun arvioinnin kohteena on koronapandemian kaltainen monimutkainen kokonaisuus. Kriisijohtaminen jäsentyykin usein käytännössä onnistumisten ja epäonnistumisten välisenä jatkumona, jossa esiintyy usein aste-eroja siirryttäessä kyseenalaisesta onnistumisesta kiistanalaisen onnistumisen kautta vankkaan onnistumiseen. Kyseenalaisessa onnistumisessa julkisen politiikan toimintaa kohtaan kohdistuu rankkaa arvostelua. Vaikka kriisi saadaan loppumaan ja olot vakiintuvat, niin toteutetut toimet ovat ehkä pahentaneet tilannetta paljon enemmän kuin voidaan hyväksyä. Kiistanalaisessa onnistumisessa saadaan aikaan olennaisia hyötyjä ja kriisistä palaudutaan vakiintuneisiin oloihin, mutta valitut toimet pitkittävät kriisiä ja aiheuttavat laajamittaista arvostelua. Vankkaan onnistumiseen voi sisältyä virheitä ja vaikeuksia, jotka eivät johda parhaisiin mahdollisiin tuloksiin. Valittu toimintapa kestää silti arvostelun ja lopputulos vastaa pääosin tavoiteltuja tuloksia haittojen vähentämiseksi ja vakauden palauttamiseksi. (McConnell 2011; Stenvall ym. 2022.)

Ennakoinnin haaste liittyy tyypillisesti kriiseissä siihen, että kriisijohtaminen epäonnistuu useasti suhteessa aiemmin muotoiltuihin malleihin. (McConnell 2011, 68). Toisin sanoen on mahdollista, että kriisijohtamisen on ollut onnistunutta, vaikka toimintaa ei ole onnistuttu johtamaan suunniteltujen ja ennakoitujen käytäntöjen mukaisesti. Tällaisessa ”väärin sammutettu”- tilanteessa ennakoinnilla voi silti olla ollut merkitystä esimerkiksi uusiin tilanteisiin varautumisen kannalta, vaikka toiminnassa ole noudatettu täysin oletettuja toimintamalleja.

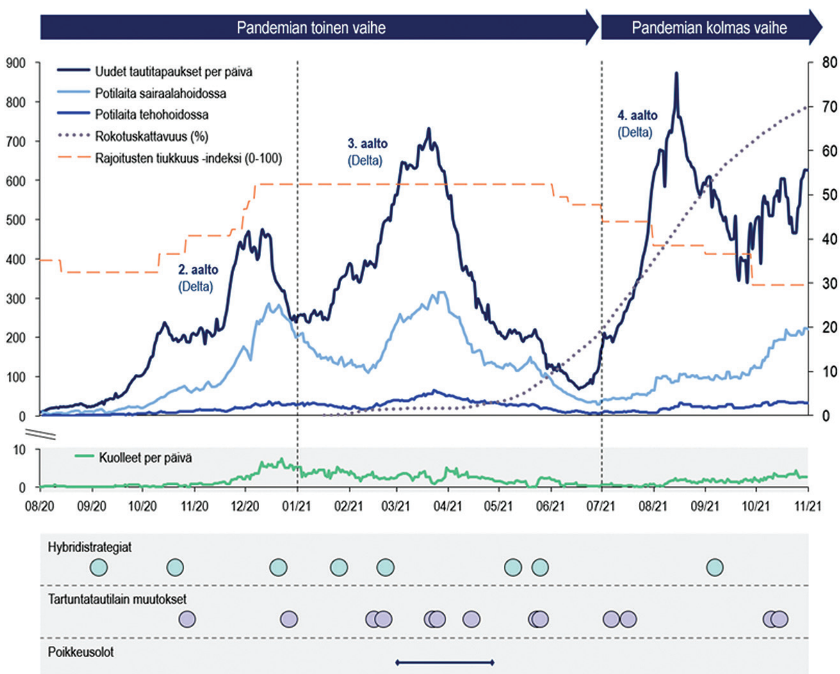
Onnistumisen ohella on otettava huomioon, että kriisi voi johtaa poliittisen päätöksenteon ja julkisen hallinnon toimintatapojen ja toiminnan uudelleen suuntaamiseen. Tästä johtuen tarkastelemme hallituksen koronajohtamisen onnistumista

siitäkin näkökulmasta, minkälaisia toimintatapoja on noudatettu koronatoimien johtamisessa

Konteksti ja aineistot

Arviointihankkeemme tarkastelun kohteena oli COVID-19 pandemian eteneminen syksystä 2020 syksyyn 2021. Tässä yhteydessä käytetään aineistona koronatoimien johtamisen arviointihankkeessa toteutettuja ministeriöiden, keskushallinnon sekä ylimmän poliittisen johdon edustajien haastatteluja. Haastattelut toteutettiin pääosin syys-marraskuussa 2021, mutta yksittäisiä haastatteluja tehtiin vielä alkuvuonna 2022.

Tarkastelujaksolle sijoittuvat COVID-19 pandemian vaiheet 2–3 sekä tautilanteen aallot 2–4. Kuviossa 1 on kuvattu tarkastelujakson tautitilanteen muutoksen ohella keskeisiä hallinnollisia toimia, kuten rajoitusten tiukkuutta, strategian ja tartuntatautilain muutoksia sekä poikkeusolojen kestoa. Pandemian toista ja kolmatta vaihetta erottelee rokotekattavuuden lisääntyminen niin, että pandemian toisen vaiheen lopussa valtaosa väestöstä oli saanut ensimmäisen rokoteannoksen ja monet olivat jo saamassa toista annosta. Pandemian aaltoliikkeiden välisessä tarkastelussa tulee esiin se, että toista aaltoa seuraa rajoitustoimien kiristyminen, mutta rokotekattavuuden nousu heikentää rajoitustoimien ja tartuntojen määrän välistä suhdetta siirryttäessä kolmannesta neljänteen aaltoon (Stenvall ym. 2022).



Kuvio 1. Pandemian eteneminen Suomessa (Stenvall ym. 2022, p. 18).

Etenkin haastatteluaineistojen keruun pitkä aikajänne nopeasti muuttuvassa tilanteessa tarkoitti sitä, että eri vaiheissa painottuvat jossakin määrin eri asiat. Tilanne on myös merkittävästi muuttunut sekä toimien osalta (esim. hybridistrategian uudistaminen arviointijakson lopussa) että pandemiatilanteen osalta (delta ja omikron). Siksi tarkastelun pääpaino ulottuu elokuusta 2020 lokakuuhun 2021, mutta analyysissa heijastuvat myös pandemian ensimmäinen aalto sekä vuodenvaihteen 2021–2022 tapahtumat. Valtioneuvoston ja valtion keskushallinnon tason haastatteluaineiston keräys toteutettiin tavalla, joka on mahdollistanut kokonaisvaltaisen arvioinnin. Haastatteluja on tehty kaikkien ministeriöiden hallinnonaloilta. Lisäksi aineiston keräyksessä on huomioitu erilaiset tehtävät. Poliittisten päätöksentekijöiden haastattelujen tekemisessä on myös huomioitu se, että aineiston perusteella muodostuu kattava kokonaiskuva tilanteesta. Lisäksi useat viranhaltijat toimivat lähellä tai yhteistyössä poliittisten päätöksentekijöiden kanssa. Näin ollen he pystyvät avaamaan myös poliittisen päätöksenteon toimintaa koronakriisissä. (Ks. Stenvall ym 2022.)

Taulukko 1. Valtioneuvoston ja valtion keskushallinnon tason haastattelut

Tehtävätyypit	lukumäärä
Valmius-/turvallisuuspäälliköt ja vast.	14
Ministeriöiden johto	11
Virasto/erillisyksiköiden johto	7
Poliittinen johto	5
Poliittinen välijohto	5

Viranhaltijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden haastattelut olivat ns. asiantuntijahaastatteluja, jotka toteutettiin yhteisellä arviointihaastattelurungolla. Kuitenkin haastatteluissa keskityttiin myös niihin sisältöihin, joista haastateltavilla oli erityistietoa.

Haastatteluissa heijastuivat jossakin määrin ajankohtaiset tilanteet sekä se, mitä organisaatiota ja taustatahoa haastateltavat edustivat. Kuitenkin se, että haastatteluissa oli edustettuina laajasti eri tahoja, tarkoittaa korona-asioihin liittyvien eri tekijöiden tulleen hyvin esiin aineistossa. Kaiken kaikkiaan haastatteluaineistoa oli yli 800 sivua. Kyllääntymiskriteeri täyttyi hyvin eli haastatteluissa ei aineistokeräyksen loppuvaiheessa yksittäisiä tilanteita ja tarkennuksia lukuun ottamatta noussut esiin uusia asioista. Näin ollen aineiston perusteella on luotavissa luotettava kokonaiskuva koronan hallinnosta ja johtamisesta valtioneuvoston ja valtion keskushallinnon tasoilla. (Stenvall ym 2022.)

Haastatteluaineistossa informantit tunnistivat Suomen hallituksen reagoivan johtamistavan ja nostivat esiin teemoja, miksi ennakoiva johtaminen on ollut haasteellista. Tähän liittyy sisällöllisesti kolme kokonaisuutta: 1) tietoperusta, 2) ratkaisukeskeinen johtaminen sekä 3) päätöksentekokulttuuri.

Tietoperusta, päätöksenteko ja johtaminen

Suomessa tavoitteena on ollut korona-aikana tietoperustainen päätöksenteko ja johtaminen, jolla pystyttäisiin myös ennakoimaan tulevia kehityskulkuja sekä luomaan kokonaisvaltaisuutta kriisijohtamiseen. Tietoperustaan on kuitenkin liittynyt aineiston perusteella seuraavan kaltaisia haasteita.

Tietoperustan yksinkertaistuminen

Suomessa oli samankaltainen tilanne kuin monessa muussa maassa tietoperustan osalta. Kun COVID-19 kriisi alkoi, Suomessa ei ollut toimintamalleja, joilla ennakoida taudin kehitystä ja sen vaikutuksia. Ennakointia ja yhteiskunnan kokonaisvaltaista johtamista edistäviä käytäntöjä ja menetelmiä pyrittiin kehittämään voimakkaasti. Tätä kehitystyötä tehtiin myös systemaattisesti. (Ks. esimerkiksi Otkes 2021)

Tilanne johti siihen, että tietoa oli paljon, kuten poliittiselle päätöksenteolle valmistelua tehnyt virkamies toteaa: ”Sain pöydälleni satoja sivuja papereita”. Käytännössä tietoa on ollut niin paljon, että sitä on ollut vaikea hyödyntää.

Poliittinen päätöksenteko on perustunut julkilausuttuun lähtökohtaan, että koronatilannetta on pyritty hallitsemaan tietoon ja tilannekuvaan perustuen. Toisaalta poliittisen päätöksenteon on pyrittävä viestittämään päätöksistä ja niiden perusteista julkisuuteen ”ymmärrettävästi ja selkeästi.” Lisäksi päätöksiä joudutaan tekemään poikkeusaikoina nopeasti ja usein reagoiden kulloiseenkin tautitilanteeseen. Tilannetiedon kerääminen edellyttää tilanteen muuttujien tuntemista, jolloin tilanteen kokonaiskuvan ja rakenteen muuttuessa tilannetieto on vääjäämättä vääränlaista, hajanaista ja jäsentymätöntä sekä sen kertyminen sattumanvaraista. Tässä tilanteessa joudutaankin turvautumaan joihinkin täsmällisiin muuttujiin, jotka ovat muita poliittisesti tärkeämpiä (esimerkiksi ihmishenkien arvottaminen kaiken muun yläpuolelle) tai joiden ajatellaan indikoivan, jotakin laajempaa ilmiötä.

Tiedon hallittavuuden tavoite, viestinnälliset tarpeet ja muuttuvat tilanteet aikaansaivat sen, että tietoa on hyödynnetty poliittisessa päätöksenteossa rajoitetusti. Tämä on tarkoittanut Suomen hallituksen toiminnassa sitä, että ennakoivana datana on ollut systemaattisimmin arvioitu kuolleisuus, tautimäärän kehittyminen sekä sairaaloiden kapasiteetin – erityisesti tehohoitokapasiteetin – riittävyys. Näihin perustuvilla ennakoinneilla on tehty koko yhteiskuntaa koskevia ratkaisuja, vaikka tietoperusta yhteiskunnan kokonaisuudesta on ollut rajallinen. Esimerkiksi Suomessa päätettiin useaan kertaan merkittävistä kansalaisia koskevista rajoitustoimista, koska ennusteiden perusteella uhkana oli terveydenhuollon kapasiteetin riittävyys.

Tietoperustan epävarmuus

Toinen ongelma on ollut tietoperustan epävarmuus. Tämä liittyy tilanteiden nopeaan muuttumiseen ja muutosten hallinnassa tarvittavaan tietoon.

> *"Ei pysty sellaista ennakoimaan, josta ei ole ennakkotietoa tai ennakkokokemusta. Se menee vähän arvailuksi"*

Kriisin kuluessa vasta vähitellen havaittiin, mihin kaikkeen koronatoimet vaikuttivat. Esimerkiksi Suomessa poliittiset päätöksentekijät nostivat esille sitä, että koronakriisillä on vaikutuksia pitkällä aikavälillä muun muassa lasten ja nuorten tilanteeseen sekä mielenterveyteen, mutta vaikuttavuuden ennakointia ei kuitenkaan ollut olemassa. Poliittisella päätöksenteolla ei ollut myös riittävästi tietoa eri toimenpiteiden vaikutuksista tai kriisinhallintaan liittyvien tekijöiden kehittymisestä kuten esimerkiksi kansalaisten käyttäytymisestä ja jaksamisesta. Koska tietoperusta on epävarma, on ollut vaikea johtaa yhteiskuntaa kokonaisvaltaisesti.

Poliittiset päätöksentekijät ja asioita valmistelevat virkamiehet tiedostavat ennakoinnin epävarmuuteen liittyvät riskit. Samalla ongelma on, kuinka avoimesti asiasta pystytään yhteiskunnassa keskustelemaan, jos tavoitteena on kriisin tietoperustainen hallinta:

> *"Olen kysynyt varmaan 100 kertaa, että jos me nyt jatketaan tällä systeemillä ja pidetään esimerkiksi kouluja kiinni, niin miltä näyttää lasten tulevaisuus. En ole tähän päivään asti nähnyt analyysiä"*

Ennakointiin ja tiedon epävarmuuteen on liittynyt kysymys siitä, mikä on riittävää jonkin arvioidun vaikutuksen todentamiseksi. Käytännössä päätöksenteon yhteydessä onkin käyty jatkuvaa keskustelua, onko jonkin koronatoimenpide – kuten rokotukset – perustuneet riittävään tieteelliseen näyttöön. Tähän ongelmaan on liittynyt myös kritiikki asiantuntijoiden näkemysten tieteellisestä pätevyydestä. Esimerkiksi ennakointi on voinut olla enemmänkin jonkin asiantuntijan arvio tulevasta kehityksestä kuin ennakointimenetelmään perustuva arvio. Laskennalliseen mallintamiseen ole ollut riittävää tietopohjaa.

Käytännössä ennakoitavuuden ja toimenpiteiden vaikutuksia koskevan tietoperustan epäluotettavuuden takia päätöksiä joudutaan tekemään epävarmuudessa. Tämä on osin johtanut varmuuden vuoksi tehtyihin ratkaisuihin. Esimerkiksi poliittiset päätöksentekijät ovat varmuuden vuoksi tehneet merkittäviä yhteiskunnallisia rajoitustoimia, koska skenaariot ovat vaihdelleen ja on tehty ratkaisuja pahimman vaihtoehdon mukaisesti. Toiseksi on tehty paljolti resurssilähtöisiä ratkaisuja. Esimerkiksi yrityksien tai kulttuuritoimijoiden tukemista on tehty rahoitusratkaisuja, koska on ollut epävarmuutta selviytymisestä koronakriisissä.

Tietoperustan kapea-alaisuus

Kolmas tietoperustan ongelma kytkeytyy tiedon kapea-alaisuuteen. Esimerkiksi ennakointi kohdentui kapea-alaisesti erityisesti siihen, mitä on mahdollista ennakoida tai mitä mielletään kuuluvaksi kriisiin. Lisäksi tietoperustan kapea-alaisuuteen on vaikuttanut ennakointiosaaminen, jota ei ole välttämättä ole ollut koko yhteiskuntaa koskien:

> *”Taloutta ja terveysvaikutuksia on aika hyvin arvioitu, mutta muut yhteiskunnalliset vaikutukset ennakoinnin kannalta ovat jääneet ohueksi”*

Tietoperustan sisällölliseen kapea-alaisuuteen vaikuttaa paitsi käytettävissä oleva data niin myös mahdollisuudet erilaisten datojen yhdistämiseen. Suomessa ennakointia on koronakriisin aikana vaikeuttaneet lainsäädännölliset esteet, sillä mahdollisuudet esimerkiksi toiseen käyttöön kerätyn datan (kuten ihmisten terveystietojen) yhdistäminen koronatoimiin on ollut rajallista. Tietoperustan kapea-alaisuus heijastuu helposti poliittiseen päätöksentekoon sen osalta, mitä siellä käsitellään. Yksi esitetty argumentti on ollut, että ”pitkällä aikavälin talouden kehityksen kannalta voimakkaat tietyssä hetkessä koronan leviämistä estävät toimenpiteet ovat perusteltuja.” Vastaavaa argumentointia ei olla juuri käytetty yhteiskunnallisten vaikutusten näkökulmasta.

Tietoperustan käytäntö- ja kontekstisidonnaisuus

Neljäs poliittista päätöksentekoa ja johtamista rajoittava tekijä on ollut se, että tietoperusta kehittyy kriisissä käytäntö- ja kontekstisidonnaisesti. Ennakoinnin kiinnittyminen käytäntöihin ja konteksteihin – erityisesti tiettynä ajankohtana esiin nouseviin ongelmiin – sai aikaan Suomessa erityisesti ennakoivaan valmisteluun kohdistuvan kritiikin. Kun koronatilanne muuttui, käytäntöjä tai tietoa ei ollut siitä, miten uusi käytäntö vaikuttaisi toiminnassa.

Suomessa alettiin esimerkiksi keskustelemaan koronapassista jo alkuvuonna 2021. Kuitenkaan ennakointia ei juuri ollut siitä, miten koronapassin käyttöönotto vaikuttaisi esimerkiksi kulttuuritapahtumien tai ravintoloiden yhteydessä. Kun koronapassin käyttö tuli ajankohtaiseksi loppukesästä 2021, päätöksenteon tarvitsemaa tietoa ei ollut, koronapassin käyttöönottaminen hidastui.

Kontekstit myös muuttuivat korona-aikana jatkuvasti:

> *”Ei ole ollut mahdollisuutta kopioida jotain, mikä tehtiin vuosi sitten, koska toimintaympäristö ei ole tällä hetkellä samanlainen. tässä on niin monta palikkaa kaikkine varientteineen ja rokotusten edistymisineen”*

Tietoperustan käytäntö- ja kontekstisidonnaisuus sekä siihen liittyvä ennakoinnin vaikeus johtikin Suomessa toistuvasti siihen, ettei muuttuneisiin tilanteisiin ollut valmistauduttu riittävästi. Tämä osaltaan lisäsi päätöksenteon reagoivaa luonnetta.

Ratkaisukeskeinen johtaminen

Suomen koronatoimien arvioinnissa suomalaista johtamistapaa voidaan luonnehtia ratkaisukeskeiseksi johtamiseksi. Tarkoituksena on ollut ratkaista niitä ongelmia, joita kulloinkin on liittynyt erilaisiin koronaa koskeviin tilanteisiin. Tämä on heijastunut myös siihen, minkälaista tietoa on hyödynnetty ja miksi hallituksen johtaminen on ollut enemmänkin reagoivaa kuin ennakoivaa.

Tietoperustaisten ratkaisujen tekemisen vaikeus pitkällä aikavälillä

Koronakriisi on esimerkki kriisistä, jossa tapahtuu jatkuvasti odottamattomia tilanteita. Tämä vaati toistuvasti keskustelua koronatoimien kokonaisvaltaisesta johtamisesta ja tilanteiden hallinnasta. Suomessa hallitus päätti ns. hybridistrategioilla siitä, minkälaisilla toimenpiteillä yhteiskunta selviytyy koronakriisissä.

> *”Asiat toimivat silloin, kun valtion kaikki päätöksentekijät, kaikki rakenteet puhaltavat yhteen hiileen ja tekee sen päätöksen. Se vaatii ennakointia”*
>
> *”Hybridistrategioista puuttui Suomi toiminnassa -osuus. Ja se keskittyy tavallaan tähän epidemiatilanteen hallintatoimiin…skenaariot loivat tavallaan laajempaa näkökulmaa”*

Käytännössä hybridistrategiat olivat vahvasti tilanteisiin reagoivia, mikä johtui erityisesti kahdesta syystä. Ensinnäkin COVID-19 tilanne ja sen hallinnan välineet muuttuivat niin nopeasti, että tulevaisuussuuntautunut toiminta ja sen ennakointi osoittautuivat vaikeaksi. Kuvaavaa on, että hallitus muutti 1.8.2020–31.12.2021 välisenä aikana hybridistrategiaa yhdeksän kertaa. Tämä samalla loi käsitystä siitä, että kriisin ennakointi ja siihen perustuva päätöksenteko on mahdotonta. Toinen ongelma liittyi siihen, että hybridistrategioissa sitouduttiin poliittisesti vain joihinkin rajallisiin vaihtoehtoisiin COVID-19-kehityksen kulkuihin. Tämä tietyllä tavalla kavensi ennakointia ja teki johtamisesta reagoivaa.

Päätöksenteon ja tiedon tuottamisen erillisyys ratkaisukeskeisessä päätöksenteossa

Päätöksenteon ja ennakoinnin erillisyys johti myös Suomessa reagoivaan johtamiseen. Ennakoivaa tietoa ei pystytty kaikilta osin yhdistämään niihin tarpeisiin, joita poliittisilla päätöksentekijöillä on ollut koronan hallitsemisessa pitkällä aikavälillä. Toinen ongelma on ollut se, että poliittista päätöksentekoa ovat rajoittaneet useat rakenteelliset ja lainsäädännölliset tekijät, joiden takia on ollut myös vaikea hyödyntää ennakointia koronatoimia koskevassa päätöksenteossa. Esimerkiksi Suomessa ei voida perustuslain turvaamien oikeuksien takia tehdä rajoitustoimia ennakoivasti, jos koronan kaltainen tauti luo uhan terveysturvallisuudelle. Päätöksiä voidaan tehdä vasta silloin, kun on konkreettista näyttöä terveysturvallisuuden vaarantumisesta.

Koronaa koskeva ennakointi onkin sisältänyt arvioita, minkälaiset toimet tehokkaimmin estäisivät taudin leviämistä ja ovat tarkoituksenmukaisimpia yhteiskunnalliselle kehitykselle. Tämä on johtanut siihen, että koronatoimissa päätöksiä on tehty siltä osin kuin se on ollut ”mahdollista”. Kriittisimmillään haastatteluaineistossa luonnehditaan koronatoimien poliittista päätöksentekoa ”näennäiseksi ja pintapuoliseksi”

Päätöksenteon ja asiantuntijatiedon erillisyyttä ilmentävät myös eräät asiantuntijoiden tulkinnat haastatteluissa. Niiden mukaisesti asiantuntijoilla ei ole vastuuta tuotetun tiedon tarkoituksenmukaisuudesta tai hyödyllisyydestä, koska asioiden ratkaiseminen kuuluu poliittiselle päätöksenteolle. Kun päätöksenteko on toiminut reagoivasti ja ratkaisukeskeisesti, ei pidemmän aikavälin ennakointitieto ole ollut tällaiselle johtamiselle välttämättä relevanttia ja hyödyllistä.

Tietoperustan ristiriitaisuus

Ennakointi- ja asiantuntijatiedon ristiriitaisuus on ollut koronakriisissä poliittisen päätöksenteon näkökulmasta selkeä reagoivaan johtamiseen vievä tekijä. Eri hallinnonaloja edustavat toimijat ovat voineet esittää poliittisen valmistelun yhteydessä varsin erilaisia arvioita koronan kehityksestä ja sen vaikutuksista. Tämän takia tiedon käyttö on ollut monesti hallitusyhteistyössä yhteensovittamista ja liittynyt konteksteihin, missä on ollut pakko ratkaista konkreettisia ongelmia.

Käytännössä asiantuntijoiden ristiriitaiset käsitykset toisinaan johtivat siihen – kuten eräs haastateltu poliittinen päätöksentekijä toteaa, että ”päätöksentekijät ovat joutuneet itse ratkaisemaan, mikä asiantuntijatieto on paikkansa pitävää ja tarkoituksenmukaista ratkaistavan asian kannalta”. Lisäksi hallituksessa on jouduttu sovittamaan yhteen erilaista tietoa, jotta kokonaisuus hahmottuisi ja ratkaisujen tekeminen mahdollistuisi. Kuitenkaan yhtenäistä hallitustasoista tilannekuvaa ei ole pystytty muodostamaan riittävän selkeäksi. Tilannekuva on ollut pahimmillaan ministeriökohtaista ja näin myös poliittisille painotuksille altista. Tämä on voinut vaikuttaa niin, että tietoa ei ole hyödynnetty tarpeeksi laaja-alaisesti ja tarkoituksenmukaisesti ratkaisujen tekemisessä.

Päätöksenteko- ja hallintokulttuuri

Kolmas sisältökokonaisuus, joka on vaikuttanut reagoivaan ja kapea-alaiseen johtamiseen, on ollut päätöksenteko- ja hallintokulttuuri. Tällä viittaamme tässä yhteydessä hallinnon ja päätöksenteon toimintamalleihin, jonka mukaisesti on totuttu toimimaan. Erityisesti kolme sisällöllistä kokonaisuutta nousee esiin.

Tiedon hyödyntämisen tarkoituksenhakuisuus

Useissa haastatteluissa tunnistettiin riski siitä, että kriiseissä poliittinen päätöksenteko hyödyntää tietoa tarkoitushakuisesti tietyssä ajankohtaisessa tilanteessa. Kysymys

voi olla esimerkiksi siitä, että poliittiset päätöksentekijät reagoivat johonkin ajankohtaiseen, esimerkiksi mediassa käytävään keskusteluun korostamalla niitä näkemyksiä, jotka tulevat heidän näkemyksiään. Tiedon kautta on pyritty usein oikeuttamaan poliittisessa päätöksenteossa tehtyjä ratkaisuja. Tämän mukaisesti poliittisessa päätöksenteossa on hyödynnetty ennen kaikkea sen linjauksia tukevaa tietoa. Erään haastateltavan mukaan poliittinen tarkoituksenmukaisuus on ulottunut jopa siihen, mitä ennakoidaan.

> *"Poliittinen päätöksenteko tekee ratkaisuja silloin, kun ne ovat yhteiskunnassa hyväksyttyjä. Ennakointi saattaa johtaa siihen, että valmistelua tehdään epäsuosituista asioista"*

Edellä oleva näkemys heijastaa tulkintaa, ettei ennakointiin ja tietoperustaisuuteen ei ole aina turvauduttu, mikäli siihen on sisältynyt riski poliittiselta kannalta epäsuosittujen asioiden esille nousemisesta tai ratkaisujen tekemiseen. Poliittinen tarkoituksenhakuisuus on siis vaikuttanut rajoittavasti ennakoinnin sisältöön ja toteutukseen.

Useat informantit nostivat myös haastatteluissa esiin, että mediaympäristössä tarkoitushakuinen tiedon käyttö aikaansaa reagoitavuutta. Mediakeskustelussa ei siis välttämättä ole mahdollista riittävästi käydä pitkän aikavälin keskustelua vaan enemmänkin poliittisten päätöstekijöiden on ollut reagoitava kulloisiinkin ajankohtaisiin keskusteluihin.

Poliittiset päätöksentekijät ovat käyneet erilaisia valtapelejä tiedolla jopa hallituksessa. Koska valtasuhteet voivat vaihdella, myös se, minkälainen ennakoiva tieto on tarkoituksenmukaista, saattaa muuttua.

Kilpailu tarkoituksenmukaisesta tiedosta

Julkisen hallinnon toimijat ovat kilpailleet keskenään siitä, minkä tahon tuottamaan tietoon perustuen hallitus on tehnyt päätöksiä koronatoimista. Tässä mielessä tuotettu tieto – mukaan lukien ennusteet – ovat jääneet kapea-alaiseksi verrattuna siihen, että eri toimijat olisivat tehneet yhteistyötä keskenään.

Esimerkiksi korona- ja ajan alkuvaiheessa erityisesti Helsingin yliopistollinen sairaala (HUS) oli keskeinen toimija terveydenhuoltoon liittyvien ennusteiden ja arvioiden tuottamisessa. Vähitellen valtion keskushallintoon kuuluva Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) sai keskeisemmän aseman. Se teki yhteistyötä, mutta myös kilpaili arvioissaan sosiaali- ja terveysministeriön kanssa siitä, mihin suuntaan koronatilanne kehittyy. Loppuvuonna 2021 ministeriö ja THL olivatkin voimakkaasti julkisuudessa eri mieltä koronatilanteen kehittymisestä ja terveydenhuollon kantokyvystä.

Ylipäänsä julkisessa hallinnossa on luotettu koronakriisissä ennen kaikkea omaan tietoon:

> *”ajatus siitä, että joku ulkopuolinen tuottaisi jotain relevanttia tietoa joka vaikuttais siihen duunin jota me täällä teemme, on edelleen todella haasteellinen”*

Pyrkimällä tuottamaan tarvitsemansa tietoa itse, toimijat ovat pyrkineet varmistamaan autonomiaansa. Ennakointitiedolla osaltaan on vaikutettu myös siihen, kuka johtaa koronatoimia.

Vastuunotto epäonnistumisesta

Tilanteiden jatkuvasti muuttuessa ennakointitietoon liittyy riskejä sen luotettavuudesta. Ongelmia voi syntyä siitä, kuka ottaa vastuun tilanteissa, jos ennakoinnin tai muun käytettävissä olevan tiedon perusteella tehdään vääränlaisia päätöksiä. Tästä johtuen ennakointietoa käyttöön päätöksenteossa on jossakin määrin suhtauduttu varovaisesti.

Konkreettisesti ennakoinnin epäonnistuminen tapahtui kunnallisvaalien siirtämisen yhteydessä. Suomessa siirrettiin keväällä 2021 pidettäväksi tarkoitetut kunnallisvaalit kesälle 2021, koska koronatilanteen ennakoitiin olevan keväällä 2021 erittäin paha. Ennakointi kuitenkin epäonnistui, eikä koronatilanne ollut vaikea alkuperäisenä ajankohtana. Tilanne johti moniin syyttelyihin. Esimerkiksi haastatteluissa ”yksittäiset haastateltavat korostivat, että ennusteet ovat ennusteita ja vastuu niiden käytöstä on poliittisella päätöksenteolla”.

Tutkimusaineistossa yksittäiset poliittiset päätöksentekijät myös painottavat menettäneensä luottamuksensa asiantuntijoihin, sillä ristiriitatilanteissa nämä olivat saattaneet antaa julkisuuteen erilaisia kannanottoja kuin asioiden esittelyssä hallituksen kokouksessa. Hallinnon ja politiikan välinen luottamus on puolestaan vaikuttanut siihen, minkälaisiin ennusteisiin luotetaan.

Yhteenveto

Arviointi nostaa esille suuren joukon tekijöitä, jotka ovat rajoittaneet Suomen hallituksen tietoperustan käyttöä ja ennakointia. Tässä mielessä Suomen hallituksen johtamista voidaan luonnehtia Herbert Simonin (2013, vrt. Suomessa esim. Oulasvirta 2022) käsitteellä rajoitettuun rationaalisuuteen pohjautuvaksi johtamistavaksi. Sen mukaisesti täydellisten päätösten tekeminen on mahdotonta muun muassa käytettävän ajan ja rajallisen tiedon takia. Samalla kuitenkin johtaminen on taitoa saada asioita tehdyksi. Olemme esittäneet, että tietoperusta, ratkaisukeskeinen päätöksenteko ja johtaminen sekä päätöksenteko- ja hallintokulttuuri johtivat hallitustyössä rajoitetun rationaalisuuden kaltaiseen johtamistapaan. Seuraavaan taulukkoon on koottu aineistoanalyysissä tehdyt havainnot yhteen.

Taulukko 2. Suomen hallituksen reagoivan koronajohtamisen ulottuvuudet

Tietoperusta päätöksenteossa ja johtamisessa	**Ratkaisukeskeinen johtaminen**	**Päätöksenteko- ja hallintokulttuuri**
• Tietoperustan yksinkertaistuminen • Tietoperustan epävarmuus • Tietoperustan kapea-alaisuus • Tietoperustan käytäntö- ja kontekstisidonnaisuus	• Tietoperustaisten ratkaisujen tekemisen vaikeus pitkällä aikavälillä • Päätöksenteon ja tiedon tuottamisen erillisyys ratkaisukeskeisessä päätöksenteossa • Tietoperustan ristiriitaisuus	• Tiedon hyödyntämisen tarkoituksenhakuisuus • Kilpailu tarkoituksenmukaisesta tiedosta • Vastuunotto epäonnistumisesta

Rajoitetun rationaalisuuteen liittyvä johtaminen aikaansai pääosin vankkaa onnistumista, sillä Suomi selviytyi tarkastelulla ajanjaksolla kokonaisuudessaan melko hyvin. Johtamiseen sisältyi silti virheitä ja vaikeuksia, jotka eivät johda parhaisiin mahdollisiin tuloksiin. Erityisesti ennakoivan johtamisen ja käytäntöjen riittämättömyys aikaansaivat toistuvasti kriiseihin ajautumista. Näistä kuitenkin pystyttiin pääosin selviytymään myös reagoivasti ja ratkaisukeskeisesti.

Reagoiva ja kapea-alainen johtaminen aikaansaivat toisaalta jatkuvaa keskustelua, onko hallituksella pitkän aikavälin näkymää. Koronakriisistä ei myös tullut riittävässä määrin koko yhteiskunnan voimavaroin hallittua kriisiä (ks. Stenvall ym 2022). Tässä mielessä rajoitetun rationaalisuuden johtamistavassa oli myös kyseenalaista onnistumista. Kuitenkin vasta pidemmällä aikavälin arvioinneissa voidaan todentaa, onko tämänkaltainen kritiikki paikkansapitävää.

On myös huomattavaa se, että rajoitettuun rationaalisuuteen perustuvaa kriisijohtamismallia ei ole huomioitu varautumisessa ja kriisijohtamismalleissa. Sen sijaan kriisijohtamismallit ovat Suomessakin perustuneet oletukseen, että kriisejä voidaan johtaa rationaalisesti malleilla, kokonaisvaltaisesti ja tulevaa kehitystä tietoperustaisesti ennakoiden (ks. esimerkiksi Turvallisuuskomitea 2017). Tässä mielessä tulevaisuuteen kriiseihin varautumisessa tulisi myös huomioida mahdollisuus, että Suomen hallitus johtaa kriisejä rajoitetun rationaalisuuden periaatteella.

Yhteen vetäen kriisijohtamisessakaan täydellistä rationaalisuutta ei voi päätöksentekotoiminnassa käytännössä esiintyä. Kaikkia mahdollisia vaihtoehtoja ja niiden kaikkia mahdollisia vaikutuksia jne. ei aika- ja resurssi- ja ihmisen kognitiivisten rajoitteiden vuoksi voida selvittää. Tämän takia kriiseissä saatetaan pyrkiä poliittisessa päätöksenteossa tyydyttävää ratkaisuvaihtoehtoa riittävän rationaalisuuden nimissä etsimään. Näin kriisijohtamisessa rajoitettu rationaalisuus on rationaalista.

Lähteet

Christensen, T. & Lægreid, P. 2020. Balancing governance capacity and legitimacy - how the Norwegian government handled the COVID-19 crisis as a high performer. *Public Administration Review,* 80(5), 774–779.

Deloitte. 2021. Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista Valtioneuvoston julkaisusarja 2021:1. http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202101212316

Gao, X. & Yu, J. 2020. Public governance mechanism in the prevention and control of the COVID-19: information, decision-making and execution. *Journal of Chinese Governance*, 5(2), 178–190.

Huang, I. Y. F. 2020. Fighting Against COVID-19 through Government Initiatives and Collaborative Governance: Taiwan Experience. *Public Administration Review*, 80(4), 665–670.

Janssen, M., & van der Voort, H. 2020. Agile and adaptive governance in crisis response: Lessons from the COVID-19 pandemic. *International Journal of Information Management*, 55,102180.

Juntunen, P., Nurmi, V-P., & Stenvall, J. 2009. Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa. Suomen Kuntaliitto.

Kim, P. S. 2020. South Korea's fast response to coronavirus disease: implications on public policy and public management theory. *Public Management Review*, 23(12), 1736–1747.

Kinder, T., Six, F., Stenvall, J. & Memon, A. 2020. Governance-as-legitimacy: are ecosystems replacing networks? *Public Management Review*, 24(1), 8–33.

Linnenluecke, M. & Griffiths, A. 2010. Beyond adaptation: resilience for business in light of climate change and weather extremes. *Business & Society*, 49(3), 477–511.

Marsh, D. & McConnell, A. 2010. Towards a framework for establishing policy success. *Public Administration*, 88(2), 564–583.

McConnell, A. 2011. Success? Failure? Something in-between? A framework for evaluating crisis management. *Policy and Society* 30(2), 63–76.

Moon, M. J. 2020. Fighting Against COVID-19 with Agility, Transparency, and Participation: Wicked Policy Problems and New Governance Challenges. *Public Administration Review.* Volume 80, Issue 4, 651–656.

Mörttinen, M. 2021. Valtioneuvoston ydin kriisitilanteissa: Covid-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle. Sitra. Tammikuu 2021. https://me dia.sitra.fi/2021/01/13105819/valtioneuvoston-ydin-kriisitilanteessa.pdf

Otkes. 2021. Koronaepidemian ensimmäinen vaihe Suomessa vuonna 2020. Tutkintaselostus 6/2021. https://www.turvallisuustutkinta.fi/material/collections/20210630071110/7RRUvNDBZ/P2020-01_Korona.pdf

Oulasvirta, L. 2022. Miksi kunnan tilaama vaikutusarviointi ei ole yhteiskuntataloudellinen kustannus-hyötyanalyysi? *Hallinnon tutkimus* 41(4), 365–369.

Simon, H. A. 2013. Administrative behavior. Simon and Schuster.

Stenvall, J., Leskelä, R-L., Rannisto, P-H., Tolkki, H., Cansel, A., Leponiemi, U. & Tupala, T. 2022. Koronajohtaminen Suomessa: Arvio covid-19-pandemian johtamisesta ja hallinnosta syksystä 2020 syksyyn 2021. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 2022:34. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-003-5

Tiihonen, S. 2021. Pääministerin nousu kriisijohtajaksi. *Politiikka*, 63(1), 82–93.

Turvallisuuskomitea 2017. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017 – Valtioneuvoston periaatepäätös, Turvallisuuskomitea, Puolustusministeriö https://turvallisuuskomitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia-2017

Wang, C. J., Ng, C. Y. & Brook, R. H. 2020. Response to COVID-19 in Taiwan: big data analytics, new technology, and proactive testing. *Jama*, 323(14), 1341–1342.

Woo, J. J. 2020. Policy capacity and Singapore's response to the COVID-19 pandemic. *Policy and Society*, 39(3), 345–362.

VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

12
Lisäisyys päätöskriteerinä erityisesti julkisten varojen käytössä kehitys- ja sekarahoituksessa sekä vaikuttavuusinvestoimisessa

Tapio Wallenius

Artikkelissa käsitellään lisäisyyttä (additionality) päätöskriteerinä erityisesti kehittyviin maihin suuntautuvassa julkisten varojen käytössä kehitys- ja sekarahoituksessa sekä vaikuttavuusinvestoinnissa. Lisäisyydellä ymmärretään sitä, että rahoitus saa aikaan jotain (esimerkiksi investointeja, vaikutuksia), jota muuten ei tapahtuisi. Artikkelin pääkysymys on: Miten hyvin lisäisyys toimii päätöskriteerinä ohjattaessa julkista rahoitusta yrityksille? Tarkentavat kysymykset koskevat lisäisyyden kontekstia, määrittelyä, toteutumisen ehtoja, todennettavuutta sekä kriteerin käyttöä. Suppean kirjallisuuskatsauksen, kansainvälisten järjestöjen ohjeistuksen sekä joidenkin kehitys- ja sekarahoittajien ja vaikuttavuusinvestoijien käytäntöjen perusteella todetaan, että lisäisyys ei toimi päätöskriteerinä toivotulla tavalla. Kun globaaleihin haasteisiin vastaamiseksi julkisia varoja lisääntyvästi käytetään yksityisen rahoituksen mobilisoimiseen, on päätöskriteereille suuri tarve. Varsinkin lisäisyyden ex-ante arviointia tulee kehittää, tai käsitteen asemaa päätöskriteerinä arvioida uudelleen. Lisätutkimusta tarvittaisiin muun muassa lisäisyyden asemasta rahoittajien tavoitehierarkiassa.

Avainsanat: *lisäisyys, vaikuttavuusinvestoiminen, kirjallisuuskatsaus*

Wallenius, T. (2023). Lisäisyys päätöskriteerinä erityisesti julkisten varojen käytössä kehitys- ja sekarahoituksessa sekä vaikuttavuusinvestoimisessa. Teoksessa Janne Ruohonen, Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta & Elisa Veikkola (toim.), *Tilintarkastus ja evaluaatio: Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu*. Tampere: Tampere University Press, 213–230.
https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-046-5

Johdanto ja artikkelin tavoitteet

Tämän artikkelin aiheena on erityisesti kehittyviin maihin suuntautuvassa seka- ja kehitysrahoituksessa ja vaikuttavuussijoittamisessa usein käytetty ”lisäisyyden” (*additionality*) käsite.

Lisäisyydellä ymmärretään näissä konteksteissa tavallisesti sitä, että rahoitus tai muu panostus tarjoaa tai saa aikaan jotain, jota ilman kyseistä panosta ei tapahtuisi. Rahoituksen ja vaikutuksen välillä tulisi olla osoitettavissa syy-seuraus-suhde (Andersen, Hansen, Rand 2021, 9). Lisäisyyden käsitettä käytetään esimerkiksi arvioitaessa julkisen rahoituksen tarpeellisuutta tilanteessa, jossa sillä tavalla tai toisella pyritään täydentämään tai mobilisoimaan yksityistä rahoitusta. Rahoituksen kohteena on usein kaupallinen, voittoa tavoitteleva liiketoiminta. Rahoitus kohdistuu yksityisen sektorin toimijan investointiin tai liiketoimintaan suoraan tai välitettynä esim. rahaston, rahoituslaitoksen tai rahoitusyhtiön kautta.

Artikkelin pääkysymys on: *Miten hyvin lisäisyyden käsite toimii päätöskriteerinä, kun julkista rahoitusta ohjataan etenkin kehittyvien maiden yrityksille?* Pääkysymystä lähestytään seuraavien tarkentavien kysymysten kautta:

i) Minkälaisen toiminnan yhteydessä lisäisyyden käsitettä käytetään;
ii) Miten lisäisyys määritellään;
iii) Milloin rahoitus on lisäistä;
iv) Miten lisäisyys todetaan;
v) Miten lisäisyyttä käytetään investointikriteerinä?

Näitä kysymyksiä tarkastellaan artikkelissa suppean tutkimuskirjallisuuteen tehdyn katsauksen, kansainvälisten toimijoiden sekä eri rahoittajien ja rahoittajaorganisaatioiden tuottaman ja julkaiseman materiaalin, kuten keskustelupapereiden, evaluaatioiden, suositusten, linjausten ja kotisivujen, avulla. Kirjoittaja hyödyntää myös yli viidentoista vuoden työkokemusta kehitys- ja sekarahoituksesta ja yritystuki-instrumenteista suomalaisissa ja pohjoismaisissa kehitysrahoituslaitoksissa, julkishallinnossa ja alan konsultoinnissa (osallistuminen lukuisiin investointipäätöksiin eri organisaatioissa ja noin kolmekymmenen aihepiiriä koskevan, kotimaisilta ja kansainvälisiltä asiakkailta saadun toimeksiannon toteuttaminen). Esimerkkitapaukset ja niiden analyysi perustuvat osin tähän työkokemukseen.

Lisäisyyden konteksti

Lisäisyyden käsitteellä on merkitystä ainakin kolmessa kontekstissa: kehitysrahoituksessa, sekarahoituksessa ja vaikuttavuusinvestoimisessa.

i) Kehitysrahoitus

Kehitysrahoituksessa tavallisesti valtio-omisteiset kansalliset, tai monenkeskiset kehitysrahoituslaitokset ja -pankit rahoittavat yksityisen sektorin investointeja tai toimintaa OECD:n kehitysapukomitea DAC:n (*Development Assistance Committee*) kehitysmaiksi luokittelemissa maissa. Tarve kehitysrahoitukselle johdetaan useasta syystä. Esimerkiksi kehitysmaiden paikallisia rahoitusmarkkinoita pidetään kehittymättöminä; markkinamekanismi ei toimi ja raha ei allokoidu sitä tarvitseville yrityksille tehokkaalla tavalla. Puhtaasti kaupalliset rahoittajat näkevät näihin maihin ja niiden yrityksiin liittyvän liian korkean riskin. Kehitysrahoittajat ovat valmiita ottamaan osan tästä riskistä tai pienentämään sitä. Niiden rahoitus kohdistuu investointeihin ja liiketoimintaan, joiden katsotaan edistävän isäntämaan, tai kansainvälistä taloudellista, ympäristöllistä tai yhteiskunnallista kehitystä. Usein juuri julkisen tai vastaavan tahon osallistumisen katsotaan varmistavan investoinnin tuottamien positiivisten ulkoisvaikutusten toteutumisen.

ii) Sekarahoitus

Osa esimerkiksi kehitysrahoittajien myöntämästä rahoituksesta tulee niiden omista varoista, mutta joissain tapauksissa ne yhdistävät siihen julkista rahoitusta, tai yhdistävät valtioiden niille hallinnoitavaksi antamaa pääomaa yksityiseen, rahoitusmarkkinoilta saatuun rahoitukseen. Tällaista sekarahoitusta (*blended finance* tai *blending*) myöntävät monen kehitysrahoituslaitoksen lisäksi eri maiden kehitysyhteistyöviranomaiset, kehityspankit sekä joko omista varoistaan tai julkista rahoitusta välittäen muun muassa erilaiset aatteelliset organisaatiot, säätiöt ja jotkin yksityiset toimijat.

Sekarahoitukselle ei ole yhtä yleisesti hyväksyttyä määritelmää. OECD:n mukaan sekarahoitus on kehitysyhteistyön innovatiivinen rahoitustapa, jonka tavoitteena on houkutella yksityistä pääomaa kestävää kehitystä edistäviin hankkeisiin tarjoamalla samalla investoijille rahallista tuottoa panostuksistaan (OECD DAC 2020, 5). Sekarahoitussopimuksia on alan kansainvälisen verkoston *Convergencen* mukaan tehty vuoden 2021 loppuun mennessä kumulatiivisesti noin 160 miljardilla eurolla, keskimäärin vuosittain noin 9 miljardilla eurolla (Convergence 2022, 14).

Maailman talousfoorumin (*World Economic Forum*, WEF) mukaan sekarahoituksella on kolme keskeistä ominaisuutta: i) Vivutus (*leverage/mobilisation*): Kehitysrahoitus tai filantrooppinen rahoitus houkuttaa kohdehankkeisiin tai -toimintaan yksityistä rahoitusta; ii) Vaikutus (*impact*): Investoinnit tavoittelevat ja saavat aikaan

sosiaalista, ympäristö- ja taloudellista edistystä; sekä iii) Tuotto: Sekarahoitukseen osallistuvien yksityisten rahoittajien saama tuotto vastaa markkinaodotuksia ja perustuu todelliseen ja koettuun riskiin. (World Economic Forum 2015, 8)

Julkista ja yksityistä rahoitusta voidaan ”sekoittaa” joko yksittäisen investoinnin tasolla, tai sen lisäksi jo investointiin osallistuvan rahoitusvälineen, rahaston tai muun sellaisen tasolla. Yksityisen rahoituksen mobilisoimiseksi pyritään jakamaan tai siirtämään yksityisten rahoittajien kokemaa riskiä esimerkiksi strukturoimalla rahoituspakettia niin, että julkinen toimija kantaa ensimmäisenä mahdolliset tappiot. Myös kehitysrahoituksessa ja vaikuttavuusinvestoinneissa erilaisia riskitekijöitä kuten pääomariski, transaktioiden kustannusriski, tai exit-riski voidaan jakaa, siirtää tai lieventää eri tavoin ja rakentein. (Vaikuttavuusinvestoinnissa käytettäviä välineitä, ks. esim. Bridges Ventures, Bank of America, Merryl Lynch 2014, 7–8)

Sekarahoituksessa käytettyjä rahoitusvälineitä ovat esimerkiksi oman pääoman ehtoinen ja välirahoitus, erilaiset velkainstrumentit, “first loss” -rahoitus, takaukset ja vakuutukset, kehitysvelkakirjat (*Development Impact Bonds*, DIB), erilaiset muut tulosperusteiset rahoitusmallit, kollektiiviset rahoitusvälineet, kuten strukturoidut rahastot, tai syndikoidut lainat. (Habbel, Jackson, Orth, Richter, Harten 2021,10).

Lisäkysyntää sekarahoitukselle on viime vuosina synnyttänyt kansainvälinen yhteisymmärrys siitä, että pelkästään julkisin varoin ei tulla saavuttamaan YK:n globaaleja kehitystavoitteita (*Sustainable Development Goals*, SDG), tai kyetä vastaamaan ilmastonmuutokseen (United Nations Secretary General 2019, 1). Julkisen rahoituksen rinnalle tarvitaan yksityisiä sijoituksia, osaamista ja teknologiaa, ja sekarahoituksen katsotaan olevan yksi relevantti keino niiden mobilisointiin. Julkisia varoja ei kuitenkaan haluta tuhlata kohteisiin, joihin yksityistäkin rahaa on tarjolla, eikä ehdoilla, joita rahoitusmarkkinat muutenkin kykenevät tarjoamaan.

iii) Vaikuttavuusinvestoiminen

Lisäisyydestä puhutaan usein globaalisti nopeasti lisääntyneissä vaikuttavuusinvestoinneissa (*impact investing*). Vaikuttavuusinvestoinneille, kuten sekarahoitukselle, on useita määritelmiä. Ehkä tunnetuimmat ovat alan kansainvälisen verkoston GIIN:n (*Global Impact Investor Network*) määritelmä: “*Vaikuttavuusinvestoinnit ovat investointeja, jotka on tehty tarkoituksena tuottaa positiivisia, mitattavia sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia taloudellisen tuoton lisäksi*”) (GIIN 29.5.2023) ja Maailmanpankkiryhmän yksityisen sektorin rahoitusyhtiö IFC:n (*International Finance Corporation*) määritelmä: “*Yrityksiin ja organisaatioihin tehtyjä investointeja joiden tarkoituksena on edistää mitattavia positiivisia sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia taloudellisen tuoton lisäksi*”. (International Finance Corporation 2019, 2)

Itsensä vaikuttavuusinvestoijiksi mieltäviä ja sellaisina itseään markkinoivia toimijoita on sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Varsinkin julkiset, osin julkisomisteiset ja filantrooppiset vaikuttavuusinvestoijat painottavat usein tavoittelevansa

rahoituksensa lisäisyyttä, ja pyrkivät käyttämään lisäisyyttä yhtenä rahoittavien kohteiden valintakriteerinä. Ne voivat myös tyytyä alempaan rahalliseen tuottoon kuin puhtaasti kaupallisin päämäärin toimivat investoijat (Barber, Morse, Yasuda 2021, 34). Yksityistä rahoitusta täydentäessään ne katsovat kehitysrahoituksen tavoin paikkaavansa markkinapuutteita, jotka estävät puhtaasti kaupallisen rahoituksen ohjautumisen joillekin toimialoille, maantieteellisille alueille tai teknologioihin. Rahoitettu investointi tai liiketoiminta tuottaa taloudellisen tuoton lisäksi ympäröivälle yhteiskunnalle ja ympäristölle positiivisia ulkoisvaikutuksia (*positive externalities*).

Tarve lisäisyyden käsitteen ymmärtämiselle ja lisäisyyden luotettavalle arvioinnille kasvaa siis monen tekijän seurauksena.

Teoreettinen viitekehys, aiempi kirjallisuus

Miten lisäisyys määritellään?

Lisäisyyden käsitettä käytetään nykyään ahkerasti, mutta sille ei ole yhtä, yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Eri toimijat ovat määritelleet ja jaotelleet käsitettä monin eri tavoin eri tarkoituksiin. Sama pätee niihin menetelmiin, joilla pyritään etu- tai jälkikäteen arvioimaan, onko rahoitus lisäistä.

Useimmiten lisäisyyden käsite jaetaan kahtia, rahoitukselliseen tai taloudelliseen (*financial*) lisäisyyteen ja laadulliseen tai arvolisäisyyteen (käytettyjä termejä ovat muun muassa *non-financial additionality, qualitative additionality* ja *value additionality*). (OECD DAC 2016, 4). Laadullista lisäisyyttä kutsutaan seka- ja kehitysrahoituksessa usein myös kehitys- tai kehitykselliseksi (*development, developmental*) lisäisyydeksi. (Andersen ym. 2021, 9; Attridge, Engen 2019, 18)

Kirjallisuudessa ja alan toimijoiden keskuudessa puhutaan myös muun muassa panos-, arvo-, käyttäytymis-, tuotos-, ja tuloslisäisyydestä sekä institutionaalisesta, strategisesta ja taloudellisesta lisäisyydestä (Andersen ym. 2021, 16).

Esimerkiksi Euroopan unionin komissio erittelee kahdeksan erilaista lisäisyyden lajia ohjeistuksessaan Euroopan kestävän kehityksen rahaston (*European Fund for Sustainable Development +,* EFSD+) takaushakemuksiin. Ne ovat rahoituksellinen, kehitys-, taloudellinen, tekninen/innovatiivinen, kestävyys-, ilmastonmuutos- ja ympäristöllinen lisäisyys sekä yksityisen sektorin osallistumista koskeva lisäisyys. Komission mukaan vain selkeästi lisäiset hanke-ehdotukset hyväksytään. (European Commission 2022, 15–17)

Investointi on OECD:n näkemyksen mukaan rahoituksellisesti lisäinen, jos rahoitus kohdistuu entiteettiin, joka ei ilman julkista tukea saa rahoitusta paikallisil-

ta tai kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta samaa määrää tai samoilla ehdoilla, tai jos investointi mobilisoi yksityisiä investointeja, joita ei muuten olisi tehty. (OECD DAC 2016, 4; Attridge & Engen 2019, 18). Kansainväliset kehitysrahoituslaitokset ja monenkeskiset kehityspankit ovat määritelleet rahoituksellisen lisäisyyden "kontribuutioksi, jota ei ole saatavissa markkinoilta, ja joka ei syrjäytä yksityisen sektorin rahoitusta". (DFI Working Group 2017, 5; MDB 2018,6).[1]

Rahoituksellinen lisäisyys voi monenkeskisten kehityspankkien mukaan syntyä esimerkiksi rahoitusrakenteesta; rahoitusrakenteiden tai -instrumenttien innovatiivisuudesta, pankin oman pääoman käytöstä sekä (lisä)resurssien mobilisoinnista (MDB 2018, 8).

Carter, Van de Sijpe ja Calel erottavat rahoituksellisen lisäisyyden, esimerkiksi pitkäaikaisen rahoituksen tarjoaminen markkinoilla, jossa sellaista ei muuten ole saatavilla investointilisäisyydestä, joka tarkoittaa, että investointia ei syntyisi ilman kyseessä olevaa rahoituserää. He katsovat, että rahoituksellinen lisäisyys ei välttämättä takaa investointilisäisyyttä: tarjotun rahoituksen ehdot voivat johtaa yrityksen hyväksymään ne ja toteuttamaan investointinsa niiden mukaisesti, vaikka sama investointi olisi voitu toteuttaa myös muualta saadun rahoituksen erilaisilla ehdoilla. (Carter, Van de Sijpe, Calel 2021, 11)

OECD:n mukaan kehityksellistä lisäisyyttä syntyy, jos julkisen rahoituksen kohde sen ansiosta pääsee nauttimaan ei-rahoituksellisesta arvosta, jota yksityinen rahoitus ei antaisi, ja joka johtaa parempiin kehitystuloksiin esimerkiksi tarjoamalla tai katalysoimalla tietoa ja osaamista, edistämällä sosiaalisia tai ympäristöstandardeja tai vahvistamalla hyvää hallintoa (OECD DAC 2016, 4). Myönteisiä vaikutuksia ovat esimerkiksi parantuneen energiatehokkuuden tai hallinnon läpinäkyvyyden kaltaiset muutokset rahoitetun yrityksen toiminnassa, tarjolla olevien työpaikkojen lisääntyminen, työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden parantuminen tai ympäröivälle yhteiskunnalle koituvat hyödyt, kuten vero- ja muut maksutulot tai kasvihuonekaasupäästöjen väheneminen.

Monenkeskisten kehityspankkien mukaan laadullista lisäisyyttä voivat edellä mainittujen lisäksi tuottaa muun muassa rahoituksen riskien lieventäminen, parempi projektisuunnittelu sekä ympäristö- sosiaali- ja hallintokäytäntöjen parantaminen, politiikkoja, toimialaa, instituutioita tai säätelyä koskevat myönteiset muutokset sekä osaamisen, innovaatioiden tai kyvykkyyksien kehittäminen (MDB 2018, 6). Esimerkiksi Kenny & Moss näkevät, että kehityspankkien lähestymistapa laajentaa lisäisyyden määritelmää huomattavasti verrattuna "ei olisi tapahtunut ilman rahoitusta" määritelmään (Kenny & Moss 2020, 2).

---

1 On hyvä huomioida, että DFI-määritelmä koskee sekarahoitusta, kun taas monenkeskisten kehityspankkien lisäisyysmääritelmä on yleisempi ja koskee kaikkea muille kuin valtiollisille toimijoille (*non-sovereign*) kohdistuvaa rahoitusta.

Sekä rahoituksellista että laadullista lisäisyyttä on edelleen jaettu alakäsitteisiin muun muassa niiden syntymekanismin mukaan.

Lisäisyys samastetaan tai liitetään toisinaan kontribuution käsitteeseen. Esimerkiksi Maailmanpankkiryhmään kuuluva Kansainvälinen Rahoitusyhtiö (*International Finance Corporation*, IFC) määrittelee kontribuution sinä "erotuksena, jonka investointi saa aikaan yrityksessä tai markkinoilla" (International Finance Corporation IFC 2019, 5). Tätä terminologiaa käyttävät myös jotkut yksityiset vaikuttavuusinvestoijat tai alan palveluntuottajat (ks. esim. vaikuttavuusinvestointiarviointeja tekevä Tideline-yhtiö) (Tideline 2021, 7).

Investoinnin lisäisyys liitetään toisinaan myös sen vaikutukseen. OECD:n kehitysapukomitea DAC:n mukaan investoinnilla on vaikutusta, jos investoinnin ja vaikutuksen välillä on syy-seuraussuhde (*causal relationship*) ja investointi on lisäinen (Andersen ym. 2021). Laajalti siteeratussa artikkelissaan Paul Brest ja Kelly Born epäilevät, voiko investoinnilla ylipäätään olla vaikutusta, jos se ei ole lisäinen (Brest, Born, Choi, Speirn, Rodriguez, Chu, Pfund 2013, 25). Näkemystä on tukenut muiden ohella esimerkiksi O'Donohue (Brest ym. 2013, 31). Lisäisyyden voi myös katsoa olevan vaikuttavuuden kriteeri ja ennakkoehto, joskin siitä erillinen (ks. esim. MDB 2018, 7) Andersen ym. jopa samastavat lisäisyyden ja vaikutuksen (Andersen ym. 2021, 9).

Milloin rahoitus on lisäistä?

Kehitys- ja sekarahoittajien keskuudessa ja tutkimuskirjallisuudessa on keskusteltu ahkerasti siitä, millaiset investoinnit ja rahoitustuotteet voivat olla lisäisiä, millaisilla markkinoilla lisäisyys on mahdollista, ja miten se voidaan todentaa.

Erityisesti sekarahoituksessa, ja kun rahoitus viime kädessä on peräisin julkisista varoista, lisäisyys edellyttää, että julkinen raha ei syrjäytä (*crowd out*) yksityistä rahoitusta (DFI Working Group 2017, 5).

Vaikutuksiin ja vaikuttavuuteen tähtäävät rahoittajat jaetaan usein kahteen ryhmään: markkinaehtoista (*non-concessionary*) eli riskiä heijastavaa tuottoa vaativiin ja lahjaosuutta sisältävää (*concessionary*) rahoitusta tarjoaviin. Usein katsotaan, että lahjaosuutta sisältävää tai tuotosta tinkivää rahoitusta tarjoavien rahoittajien on helpompi olla lisäisiä ja tuottaa positiivisia vaikutuksia kuin markkinaehtoisten. Kuitenkaan edes lahjaosuutta sisältävää rahoitusta tarjoaville lisäisyys ei ole itsestään selvää tai helppo saavuttaa.

Esimerkiksi Brest ym. ovat argumentoineet, että markkinaehtoista tuottoa vaativien rahoittajien on hyvin vaikea olla lisäisiä ja saada aikaan vaikuttavuutta kilpailullisilla rahoitusmarkkinoilla (Brest ym. 2013, 22). Lisäisyys edellyttää heidän mielestään toimimista ympäristössä, jossa esimerkiksi kaikkea investointikohdetta koskevaa informaatiota ei ole yleisesti saatavilla. Lisäisyys – ja vaikuttavuus – on mahdollista

vain, mikäli investoija kykenee hyödyntämään tätä tiedon puutetta suhteessa muihin rahoittajiin. Esimerkiksi muuta markkinaa parempi ymmärrys investoinnin todellisista riskeistä voi tarjota tällaisen edun.

Monet epätäydellisiin markkinoihin yleensä yhdistetyt ominaisuudet, kuten tiedon asymmetria tai puute, investointien ja niihin tehtyjen sijoitusten (*ticket size*) pieni koko, investointien rajoitetut exit-mahdollisuudet tai hallinnon ongelmat (Brest ym. 2013, 26) ovat yleisiä erityisesti kehittyvien maiden markkinoilla. Myös sekarahoituksen lisäisyyden on katsottu olevan todennäköisempää esimerkiksi vähiten kehittyneissä (*Least Developed Countries*, LDC), hauraissa ja konfliktien kiusaamissa maissa, uusilla tai kehittymättömillä toimialoilla, liiketoiminnan tietyissä vaiheissa, kypsymättömillä markkinoilla ja tietyillä rahoitusinstrumenteilla, esimerkiksi oman pääoman ehtoisella rahoituksella (Habbel, Jackson, Orth, Richter, Harten 2021, 14).

Toisaalta näilläkin markkinoilla rahoituksellinen lisäisyys voi muodostaa joko-tai-tilanteen (*trade-off*) laadullisen tai kehityksellisen lisäisyyden kanssa. Näin voi käydä, jos esimerkiksi sekarahoituksen päämääränä on mobilisoida mahdollisimman paljon yksityistä pääomaa omaan panokseen suhteutettuna, eli havitella mahdollisimman suurta mobilisaatiokerrointa (OECD 2020, 17)

Joka tapauksessa kirjallisuuden perusteella yritysrahoituksen lisäisyys näyttäisi kehitysmaiden kehittymättömillä markkinoilla olevan todennäköisemmin saavutettavissa kuin teollisuusmaissa.[2]

Jos lisäisyys edellyttää, että investointikohteesta ei ole yleisesti saatavissa riittävää tietoa, vaikuttaisi siitä seuraavan, että julkisesti listattuihin sijoitusvälineisiin, kuten listattuihin osakkeisiin tai joukkovelkakirjoihin, tehdyt sijoitukset, ja sijoitukset kehittyneille pääomamarkkinoilla, joissa rahoitusta on paljon saatavilla ja informaatio jakautuu symmetrisesti, tuskin ovat lisäisiä (International Finance Corporation IFC, 2019, 8–9; Brest ym. 2013, 22). Rahoitusinstrumenteista erityisesti suorat sijoitukset ja pääomasijoittaminen sopivat lisäisyyden käsitteeseen (Braak-Forstinger, Selian 2020, 9).

Tämä näkyy myös pääomasijoittamisen ja suoran lainarahoituksen (*private debt*) isossa osuudessa vaikuttavuussijoittamisjärjestö GIIN:n jäsenten vuosittain raportoimissa sijoituksissa.[3]

Kehittyneillä markkinoilla ja julkisesti listattuihin kohteisiin sijoitettaessa todennäköisempi keino olla lisäinen ja tuottaa vaikutuksia ei liity itse rahoitukseen vaan sen avulla saavutettavaan omistukseen ja vaikuttamiseen omistajuuden kautta (Busch,

[2] Vuoden 2021 GIIN:n *Annual Survey*:n vastaajat kertoivat 59 prosenttia hallinnoimastaan varallisuudesta olevan sijoitettuna kehittyviin maihin (*emerging markets*). Luku antaa kuitenkin jossain määrin virheellisen kuvan tilanteesta, sillä vastaajien joukossa on joitain suuria kansainvälisiä kehitysrahoittajia, joiden investoinnit ovat pääosin köyhemmissä maissa. (GIIN 2020, XIV)

[3] 70 % esimerkiksi GIIN:n vuoden 2020 kyselyyn vastanneista vaikuttavuusinvestoijista teki pääomasijoituksia ja 58 % suoria lainoja (*private debt*) (GIIN 2020, 35)

Bruce-Clark, Derwall, Eccles, Hebb, Hoepner, Klein, Krueger, Paetzold, Scholtenz, Weber 2021, 32).

Jos vaikuttavuus edellyttää informaatioasymmetriaa ja lisäisyyttä, niin esim. länsimarkkinoiden listattuihin yrityksiin sijoittavat suomalaisetkaan vaikuttavuussijoittajat eivät käytännössä näitä ehtoja täytä eivätkä siis tuota merkittäviä uusia vaikutuksia verrattuna tilanteeseen, että jättäisivät kohteidensa rahoituksen markkinoiden eli ”tavallisten” investoijien rahoitettavaksi.

Lisäisyyden toteaminen

Se, miten lisäisyyttä arvioidaan ja tutkitaan, vaihtelee paljon. Huomattava osa tutkimuksesta keskittyy lisäisyyden ex-post arviointiin. Osa lähestymistavoista on kvalitatiivisia, esimerkiksi rahoitusinstrumenttityyppiin keskittyviä. Kvantitatiivista empiiristä tutkimusta on verraten paljon. Tutkimusten tulokset poikkeavat merkittävästi toisistaan, mistä alempana on muutama esimerkki.

Esimerkiksi monissa arviointimenetelmissä tarvittavaa kontrafaktuaalia (mitä tapahtuisi tai olisi tapahtunut ilman investointia) on usein vaikea määritellä, ja investoinnin muuta, erityisesti yksityistä rahoitusta syrjäyttävää tai mobilisoivaa vaikutusta, on vaikea todentaa. Jos esimerkiksi rahoitetulta yritykseltä kysytään, oliko saatu rahoitus lisäistä, ja auttoiko se muun rahoituksen etsimisessä, on sillä kannustimia vastata myöntävästi. Mutta miten voi esimerkiksi tietää, missä määrin omistajat olisivat laittaneet omaa pääomaansa peliin, tai myöntyneet ehdoiltaan erilaiseen rahoitukseen, jos julkista rahoitusta ei olisi saatu? Esimerkiksi kehitys- tai sekarahoittajat ovat taipuvaisia korostamaan myöntämänsä rahoituksen lisäisyyttä, jos lisäisyys on niiden mandaatissa. Kokeellisia tilanteita lisäisyyden arviointia varten on myös vaikea luoda, koska yritykset, niiden rahoitusrakenne, liiketoimintastrategia tai toimintaympäristö eivät välttämättä koskaan ole riittävästi toistensa kaltaisia luotettavaa tutkimusasetelmaa varten.

Bakhtiari tutki Australian keskus- ja osavaltiotason antaman rahoituksen lisäisyyttä suuresta rahoitusta saaneiden yritysten joukosta (ex-post), ja päätteli sen lisäävän rahoitettujen yritysten taipumusta hakea ja kykyä varmistaa uutta kaupallista rahoitusta. Vaikutus oli selvin pienillä ja innovatiivisilla yrityksillä (Bakhtiari 2021, 76). Myös Abraham & Schmuckler summasivat takauksien mahdollista lisäisyyttä koskevaa tutkimusta ja päättelivät näytön puoltavan rahoituksellista lisäisyyttä sellaisten yritysten kohdalla, joilla muuten oli vaikeuksia ulkoisen rahoituksen saamisessa. Toisaalta sama päti myös sellaisille yrityksille, joilla vastaavia vaikeuksia ei ollut. (Abraham & Schmuckler 2017, 3) Niin ikään takauksien lisäisyyttä tutkineet Arraiz, Melendez & Stucchi päättelivät osittaisten luottotakauksien lisänneen merkittävästi niitä saaneiden kolumbialaisten pienten ja keskisuurten firmojen mahdollisuutta saa-

da muuta rahoitusta (Arráiz, Menendez, Stucchi 2014, 722). Toisaalta joissain tutkimuksissa on havaittu takauksien heikentävän lainojen takaisinmaksukuria, eli niiden positiivisia vaikutuksia neutraloisi ongelmien kasaantuminen yritysten lainoittajien kannettaviksi.

Taguchi ja Yasumura tutkivat monenkeskisten kehityspankkien rahoituksen lisäisyyttä infrastruktuuriprojekteissa ja päättelivät sen lisänneen muiden rahoittajien rahoitussitoumusten kokoa, mukaan lukien investoinnit matalan tulotason maissa, joissa paikallista rahoitusta on niukemmin saatavilla (Taguchi & Yasumura 2021, 14). Vastaavasti Broccolini ym. havaitsivat kehityspankkien osallistumisen lainoitukseen lisäävän yleisesti pankkien yksityisen rahoitustarjontaa tutkituissa maissa. Jossain määrin yllättäen tulokset olivat selvimmät verraten kehittyneissä maissa. (Broccolini, Lotti, Maffioli, Presbitero, Stucchi 2019, 22–23)

Koenig & Jacksonin mukaan kehitysrahoituslaitosten myöntämän rahoituksen lisäisyydestä ei juurikaan ole näyttöä (Koenig, Jackson 2016, 61) Osin tätä selittää sellaisten muutosteorioiden (*Theory of Change*, TOC) puute, joilla vaikutusketjut kyettäisiin perustelemaan. Myös Colombo, Cumming ja Vismara päättelivät, että tutkimus ei ole kyennyt varmistamaan lisäisyyden toteutumista julkisten riskirahoitusohjelmien (*Governmental Venture Capital*) osalta (Colombo, Cumming, Vismara 2016, 20)

Lisäisyyden ex-ante arvioinnista ja siitä, miten se toimii osana eri rahoittajien investointiprosessia, tutkimusta löytyy huomattavasti vähemmän. Yksinkertaisimmillaan esimerkiksi rahoituksellista lisäisyyttä voidaan ajatella ennen sijoituspäätöstä arvioitavan tutkimalla paikallisia rahoitusmarkkinoita; käytetty rahoitusinstrumentti on lisäinen, jos vastaavaa ei ole markkinoilla saatavilla (Andersen ym. 2021, 23) Käytännössä asia on moniulotteisempi. Esimerkiksi oletettu lisäisyyttä synnyttävä mekanismi voi olla hyvin erilainen vaikkapa eri sekarahoitusmalleissa ja rahoitusinstrumenteissa. Lisäisyyden syntymekanismi voi riippua myös siitä, minkä kehitysvaiheen yritystä rahoitetaan. esimerkiksi venture capital riskirahoitus aloittelevalle yritykselle vs. investointi- tai käyttöpääoma jo etabloituneelle; investointi uuteen (*greenfield*) vs. jo olemassa olevaan kohteeseen. Hal & Lernerin mukaan yrityksen koko ja kehitysvaihe sekä maan rahoitusmarkkinan kehittyneisyys ovat isossa roolissa lisäisyyden toteutumisessa muun muassa innovatiivisten yritysten riskirahoituksessa (Hall & Lerner 2009, 634). Oman haasteensa tuovat jo itse lisäisyyden käsitteen eri ulottuvuudet; lisäisyytenä voidaan pitää esimerkiksi markkinan tai toimialan kehittymistä tai toisaalta yksittäisen yrityksen vastuullisuuden voimistumista julkisen rahoituksen seurauksena.

Eräs ehdotettu malli rahoituksellisen lisäisyyden ex-ante arviointiin investointipäätöstä tehtäessä on huutokauppamenettely (*subsidy-minimization auction*), jossa pyritään kysymään markkinoilla toimivilta rahoittajilta, onko, ja millä hinnalla hankkeelle saatavissa rahoitusta markkinoilta. (Esim. Carter ym. 2017, 23–26.) Jos rahoitusta ei näyttäisi olevan saatavilla, vaikuttaisi esimerkiksi julkisen toimijan tarjo-

ama sekarahoitus olevan lisäistä. Ongelma huutokauppamenettelyissä on muun ohessa saada relevantit rahoittajat osallistumaan ja paljastamaan rahoituksensa todellisen hinnan.

Carter ym. väittävät, että rahoituksellista lisäisyyttä ei todennäköisesti kyetä kvantitatiivisesti todistamaan. Parhaimmillaan voidaan päästä lisäisyyden kvalitatiiviseen arviointiin ja sen esiintymisen todennäköisyyksien arvioimiseen toteutuneiden hankekohtaisten tekijöiden ja olosuhteiden perusteella. Tätä tukemaan voidaan käyttää esimerkiksi prosessien jäljittämisen menetelmään (*process-tracing)* perustuvaa analyysia. (Carter ym. 2021, 12).

Busch ym. puolestaan ovat väittäneet, että lisäisyyden ja vaikuttavuusinvestoinnissa usein puhutun intentionaalisuuden kaltaiset käsitteet eivät vaikuttavuussijoittamisessa ylipäätään ole kovin käyttökelpoisia, koska sijoittajien todellisia tavoitteita ja aikomuksia ei kyetä havainnoimaan eikä lisäisyyttä käytännössä arvioimaan ja dokumentoimaan. (Busch ym. 2021, 9–10)

Lisäisyys investointikriteerinä

Lisäisyyden arvioinnilla on kehitys- ja sekarahoituksen sekä vaikuttavuusinvestointien investointisyklin aikana erityinen merkitys kahdessa vaiheessa: ex-ante kriteerinä rahoituspäätöstä tehtäessä ja arviointikysymyksenä hankkeen aikaisissa tai sen päätyttyä tehtävissä ex-post evaluaatioissa. Lisäisyyden käyttö päätöskriteerinä vaikuttaisi käytännön toiminnan kannalta keskeisemmältä, vaikka evaluaatioista saatava tieto ja oppi on toki tärkeää toiminnan kehittämiselle.

Lisäisyyttä koskevat kansainvälisten organisaatioiden ja toimijoiden linjaukset painottavat ex-ante-arviointia osana päätöksentekoa. OECD:n mukaan julkisia varoja ei tulisi käyttää sekarahoitukseen, jos niin ei kyetä luomaan lisäisiä kehitysvaikutuksia, tai jos samat vaikutukset voidaan saada aikaan jo olemassa olevilla julkisilla tai yksityisillä rahoitusvälineillä (OECD 2020, 17). Kyseessä on siis jonkinlainen poissulkeva kriteeri; hanketta ei tulisi rahoittaa, jos se ei ole lisäinen. Lisäisyys on yksi niistä periaatteista, joiden myös monenkeskiset kehityspankit edellyttävät täyttyvän yksityisen sektorin rahoituksessa. (Multilateral Development Bank Principles to Support Sustainable Private Sector Operations 2012, 2). Ne suosittavat rahoituksellisen lisäisyyden arvioimista tutkimalla esimerkiksi paikallisen markkinan ominaisuuksia sekä asiakkaan kykyä saada kaupallista rahoitusta tai maksaa kehityspankin rahoituksesta. Laadullista lisäisyyttä tulisi arvioida esimerkiksi tarkastelemalla, miten rahoituksella kyetään vaikuttamaan politiikkojen tai säätelyn uudistukseen, standardien kohottamiseen tai investoinnin riskien pienentämiseen. (MDB 2018, 9). Lisäisyyden käyttäminen ex-ante arviona päätöksentekoa ohjaamassa ei kuitenkaan ole ongelmatonta.

Ainakin esimerkiksi OECD vaatii sekarahoitusperiaatteissaan (4.2.1. Sub-principle 2.A) investoinnin sekä rahoituksellista että kehityksellistä lisäisyyttä (OECD 2020, 17). Rahoituksellinen lisäisyys ei kuitenkaan takaa kehityksellistä lisäisyyttä. Toisaalta kehityksellistä lisäisyyttä voi olla ilman rahoituksellista lisäisyyttä. Esimerkiksi kehitysrahoituslaitokset usein kanssarahoittavat hankkeita, joille löytyisi täysi kaupallinen rahoitus, jolloin niissä ei siis olisi rahoituksellista lisäisyyttä vain taatakseen esimerkiksi työturvallisuus- ja ympäristöstandardien kohentamisen rahoitetussa yrityksessä (Kenny & Moss 2020, 2).

Varsinkin kehityksellisesti lisäinen rahoitus voi myös syrjäyttää kaupallista rahoitusta. Usein kriteerinä kehotetaankin käyttämään sitä, että julkisen rahoituksen pitää lisäisyyden lisäksi houkuttaa mukaan *(crowd in*) kaupallista rahoitusta. Käytännössä tämä ja sen osoittaminen voi olla vaikeaa; lisäisinä pidetään usein sellaisia rahoitusinstrumentteja ja investointeja esimerkiksi riskisissä toimintaympäristöissä, joihin yksityiset rahoittajat eivät mielellään osallistu, ja kun osallistuvat, ovat syyt usein hyvin tapauskohtaisia. Kehitysrahoituslaitosten periaatteissa korostetaan hieman vähemmän kunnianhimoisesti, että sekarahoituksen tulee olla 1. lisäistä ja 2. se ei saa syrjäyttää (*crowd out*) muuta, varsinkaan yksityistä rahoitusta (DFI Working Group 2017, 5).

Varsinkin lahjaosuuden sisältävällä (*soft*) rahoituksella on usein hyvät mahdollisuudet olla sekä rahoituksellisesti että laadullisesti lisäistä. Pelkästään se, että rahoituksessa on lahjaosuus (verrattuna markkinarahoitukseen) ei kuitenkaan täytä lisäisyyden ehtoja ja siten kelpaa päätösperusteeksi. Tällaista rahoitusta pitäisi myöntää vain, jos markkinat eivät kykene tarjoamaan kohteelle sopivaa rahoitusta (Private Sector Roundtable 2013, 7). Lahjaosuus voi jopa rapauttaa lisäisyyttä, jos sitä tarjotaan tilanteessa, jossa kaupallistakin rahoitusta olisi saatavilla. (DFI Working Group 2017, 5)

Esimerkkejä

Käytännössä lisäisyyden ex-ante arviointi ja käyttö rahoituspäätöskriteerinä jättää usein paljon toivomisen varaa.

Pohjoismaisista kehitysrahoituslaitoksista Finnfundilla ja Norfundilla lisäisyyden arviointi kuuluu investointiprosessin alkuvaiheisiin: Finnfundilla periaatepäätösvaiheeseen (*clearance in principle)* ja Norfundilla alustavaan investointikohteen arviointiin (*initial screening*). Kummallakin laitoksella lisäisyys on vain yksi huomioitavista tekijöistä, ja sen arviointi on verraten ylimalkainen. Finnfundilla (Finnfund, 29.5.2023) lisäisyyttä arvioidaan rahoituksellisesta näkökulmasta perustuen siihen, i) osallistuuko investointiin muita rahoittajia, ii) ovatko nämä vaikuttavuusinvestoijia, kehitysrahoittajia vai yksityisiä, iii) millaiset ovat Finnfundin rahoituksen ehdot mui-

den rahoittajien ehtoihin verrattuna ja iv) katsotaanko Finnfundin rahoituksen mobilisoivan tai katalysoivan muuta rahoitusta. Arvio on pakostakin verraten kevyt ja kvalitatiivinen, johtuen muun muassa varman tiedon puutteesta (esimerkiksi muiden rahoittajien ehdot) ja syy-seuraus-suhteen (esimerkiksi mobilisointi) tulkinnanvaraisuudesta. Lisäisyyden painoarvo Finnfundin kehitysvaikutusarvioinnin pisteytyksessä on 20 prosenttia. Se ei ole rahoituspäätöstä ratkaiseva tekijä, eli investointia ei automaattisesti hylätä pelkän puutteellisen lisäisyyden perusteella.

Norfundin lisäisyysarvio perustuu yhtiön kymmeneen lisäisyystavoitteeseen (*additionality ambitions*), joista kahdeksan koskee rahoituksellista lisäisyyttä:

- köyhimpiin maihin
- pääomaköyhimpiin maihin
- riskisimpiin maihin
- vaikeimpiin liiketoimintaympäristöihin
- suurimpien kehitystarpeiden toimialoille
- riskisimpiin instrumentteihin
- muutoin ohitetulle liiketoiminnalle (erityisesti pienet yritykset)
- ja muuta rahoitusta mobilisoivat investoinnit.

Kaksi tavoitteista koskee laadullista lisäisyyttä (josta Norfund käyttää termiä arvolisäisyys, value additionality):

- aktiivinen osallistuminen rahoitettuun toimintaan
- rahoitetun toiminnan yhteiskunnallisen ja ympäristöllisen vastuullisuuden ja vaikuttavuuden vahvistaminen.

Kaikkien investointien tulee täyttää ainakin joku lisäisyystavoitteista, mutta selkeää sääntöä tai päätösavainta esimerkiksi minkälaista lisäisyyttä tarvitaan tai kuinka moni lisäisyystavoitteista pitää täyttyä myönteisen investointipäätöksen tekemiseksi yhtiö ei ainakaan julkisesti kerro. (Norfund, 29.5.2023.)

Tanskan kansallisen kehitysrahoituslaitos IFU:n hankevalinnassa oli lisäisyys aiemmin yhtenä selkeänä elementtinä ex-ante kehitysvaikutusten arviointiväline DIM:ssä (*Development Impact Model*) ja sille annettiin numeraalinen arvo (*score*), mutta silloinkaan se ei ollut hankevalinnan ratkaisevan tekijä. Vuonna 2020 IFU luopui DIM:stä ja samalla systemaattisesta lisäisyyden arvioinnista. Ilman selkeää lisäisyyden arvioinnin menetelmää ja arviointivälinettä lisäisyyttä ei luonnollisestikaan voi johdonmukaisesti käyttää investointien valinnan kriteerinä.

Suomen ulkoministeriön hallinnoimat kehityspoliittiset finanssifinanssisijoitukset ovat sekarahoitusoperaatioita, joissa ministeriö myöntää lainoja vaikuttavuussijoittajille, kansainvälisille kehitysorganisaatioille tai monenkeskisille pankeille ja tekee sijoituksia rahastoihin päämääränään aikaansaada kehitysvaikutuksia ja mobilisoida muuta, erityisesti yksityistä rahoitusta kehitysvaikutuksia tuottaviin investointeihin. Vuoden 2021 lopussa näitä sijoituksia oli ulkona noin 730 miljoonaa euroa. Sijoituksia

ohjaavassa, vuodet 2020–2023 kattavassa investointisuunnitelmassa ei ole mainintaa lisäisyydestä tai sen käytöstä kriteerinä rahoituspäätöksiä tehtäessä. (Ulkoministeriö, 29.5.2023)

Käsittelyn ja argumentoinnin tulokset, johtopäätökset

Vastauksina tarkentaviin kysymyksiin:

i) Minkälaisen toiminnan yhteydessä lisäisyyden käsitettä käytetään?

Varsinkin kehittyviin maihin suunnatussa kehitys- ja sekarahoituksessa sekä vaikuttavuusinvestoimisessa, kun pyritään löytämään kriteerejä erityisesti julkisten varojen käytölle yksityisen sektorin rahoittamiseen.

ii) Miten lisäisyys määritellään?

Lisäisyydellä ei ole yhtä, yleisesti tunnustettua määritelmää. Eri toimijat tulkitsevat ja käyttävät käsitettä usein eri tavoin. Yleisin kahtiajako on puhua a) rahoituksellisesta ja b) ei-rahoituksellisesta, laadullisesta tai kehityslisäisyydestä. Näidenkin osalta eri tahojen määritelmät poikkeavat toisistaan. Lisäisyys liitetään lisäksi moneen muuhunkin käsitteeseen, muun muassa vaikutukseen, vaikuttavuuteen ja kontribuutioon.

iii) Milloin rahoitus on lisäistä?

Ainakin julkisen rahoituksen osalta edellytys on, että se ei syrjäytä yksityistä rahoitusta, vaan mieluummin houkuttaa ja mobilisoi sitä. Lahjaosuuden sisältävä (*concessional*) rahoitus on todennäköisemmin lisäistä kuin markkinaehtoinen. Jos lisäisyyden saavuttaminen edellyttää eri sijoittajien käytössä olevan informaation epäsymmetriaa ja ei-kilpailullista rahoitusmarkkinaa, näyttävät esimerkiksi listattuihin, hyvin likvideihin rahoitusvälineisiin ja rikkaissa maissa tehdyt investoinnit harvoin täyttävän nämä ehdot. Esimerkiksi kehitysmaissa tehdyt pääomasijoitukset ja suora lainoitus ovat todennäköisemmin, mutta ei välttämättä lisäisiä.

iv) Miten lisäisyys todetaan?

Suurin osa lisäisyyden tutkimuksesta kohdistuu sen ex-post arviointiin. Tulokset ovat keskenään ristiriitaisia ja menetelmällisiä haasteita on paljon. Sitä, miten lisäisyys voidaan arvioida tai todentaa ex-ante, osana investointiprosessia, on tutkittu vähemmän. Esimerkiksi investointi- markkina- ja instrumenttikohtaiset erot tekevät ex-ante-arvioinnin vaikeaksi. Eräiden näkemysten mukaan lisäisyyttä ei varmuudella pystykään todentamaan. Käsitettä pidetään jopa hyödyttömänä.

v) Miten lisäisyyttä käytetään investointikriteerinä?

Suhteutettuna siihen, miten keskeisenä päätöskriteerinä monet kansainväliset toimijat ja standardien asettajat lisäisyyttä pitävät, on sen käyttö investointisyklissä var-

sin hajanaista ja epäjohdonmukaista. Tätä tukee myös artikkelissa esitelty anekdotaalinen evidenssi eräistä kehitys- ja sekarahoittajista (Finnfund, Norfund, IFU, Suomen ulkoministeriön kehityspoliittiset finanssisijoitukset).

Vastaus pääkysymykseen:

Miten hyvin lisäisyyden käsite toimii päätöskriteerinä, kun julkista rahoitusta ohjataan yrityksille?

Nykyisellään lisäisyys ei toimi päätöskriteerinä sillä tavalla kuin kansainvälisessä kehitys- ja sekarahoitusta ja vaikuttavuusinvestointia koskevassa keskustelussa ajatellaan ja ohjataan. Samaan aikaan, kun yksityistä rahoitusta, osaamista ja teknologiaa entistä enemmän tarvitaan globaaliin haasteisiin vastaamiseen, ja julkisia varoja lisääntyvästi käytetään tämän yksityisen rahoituksen mobilisoimiseen ja investointien toivottujen vaikutusten varmistamiseen, on niiden käytön selkeille kriteereille suuri tarve.

Johtopäätöksenä voi tiivistää, että lisäisyyden ex-ante arvioinnin menetelmiä tulee kehittää, sen merkitystä julkisten varojen käytöstä päätettäessä selkeyttää läpinäkyvin päätöskriteerein, tai sitten koko käsitteen asemaa rahoittajien tavoitehierarkiassa arvioida uudelleen.

Esimerkiksi rahoituksellisen lisäisyyden ex-ante arvioinnissa tulisi panostaa investointikohtaiseen kontekstitietojen keräämiseen mm. investoinnin isäntämaan, toimialan ja yritys- liiketoimintatyypin mahdollisuuksista saada muuta, erityisesti kaupallista rahoitusta. Haasteena on tällöin päästä käsiksi relevanttiin tietoon; vertailulle tärkeät aiemmin toteutuneiden, varsinkin täysin yksityisten toimijoiden välisten rahoitussopimusten ehdot harvoin ovat julkisia. Käytännössä tietojen hankkiminen edellyttää usein paikalla oloa kohdemarkkinoilla, eli huomattavia resursseja.

Yksi mahdollisuus arvioida rahoituksellista lisäisyyttä voi olla potentiaalisen investoinnin varjo- tai suositushinnan määrityttäminen ulkoisella, tai ainakin oman organisaation investointiesityksestä vastaavasta hanketiimistä erillisellä yksiköllä, eli simuloida markkinan toimintaa käytettävissä olevan tiedon perusteella. Investointiesityksen ehtoja, lisäisyyttä ja rahoitettavuutta peilattaisiin sitten tätä varjohintaa vasten. Menetelmä jossain muodossaan on jo käytössä joillain seka- ja kehitysrahoittajilla.

Ehkä keskeisin tapa kasvattaa varsinkin ex-ante lisäisyysanalyysin käytettävyyttä päätöksenteossa olisi selventää lisäisyystavoitteiden asemaa rahoittajan yleisessä tavoitehierarkiassa tai -kentässä, sen suhdetta muun ohessa rahalliseen tuottovaatimukseen, muun rahoituksen mobilisointitavoitteisiin tai yhteiskunnallisten, kehitys- ja ympäristövaikutusten tavoitteluun. Esimerkiksi rahoituksellinen lisäisyys on usein toisensa poissulkevassa asetelmassa (*trade-off*) muiden tavoitteiden kanssa; monet seka- ja kehitysrahoittajat tavoittelevat nykyään esimerkiksi eläkeyhtiöiden kaltaisten institutionaalisten sijoittajien varojen mobilisointia pyrkiessään samaan aikaan mah-

dollisimman suureen lisäisyyteen, eli kohdentamaan rahoitusta uusille toimialoille tai innovatiivisiin, riskisiin hankkeisiin ja toimintaympäristöihin. Yhtälö on hyvin vaikeasti ratkaistavissa. Jos lisäisyys sitten käytännössä on alisteinen muille tavoitteille, jää siihen viittaaminen investointien valintakriteerinä helposti sanahelinäksi. Lisätutkimusta tarvitaan rahoittajien tavoitehierarkioista ja niiden vaikutuksesta investointistrategioihin ja yksittäisiä investointeja koskevaan päätöksentekoon.

Lähteet

Abraham, F., & Schmuckler, S. L. 2017. Are public credit guarantees worth the hype. *Research & Policy Briefs* No 11, World Bank, Washington, DC.

Andersen, O. W., Hansen, H., & Rand, J. 2021. Evaluation financial and development additionality in blended finance operations. OECD, Paris.

Arráiz, I., Meléndez, M., & Stucchi, R. 2014. Partial credit guarantees and firm performance: evidence from Colombia. *Small Business Economics*, 43(3), 711–724. https://doi.org/10.1007/s11187-014-9558-4

Attridge, S., & Engen, L. 2019. Blended finance in the poorest countries. The need for a better approach. ODI, London.

Bakhtiari, S. 2021. Government financial assistance as catalyst for private financing. *International Review of Economics & Finance*, 72, 59–78. https://doi.org/10.1016/j.iref.2020.11.003

Barber, B. M., Morse, A., & Yasuda, A. 2021. Impact investing. *Journal of Financial Economics*, 139(1), 162–185. https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2020.07.008

Braak-Forstinger, C., Selian, A., & Mohn, B. 2020. How to increase family office engagement in impact investing. Bertelsman Stiftung, Güntersloch.

Bridges Ventures, Bank of America, & Merril Lynch. 2014. Shifting the Lens. A De-risking Toolkit for Impact Investment. Bridges Ventures, London.

Broccolini, C., Lotti, G., Maffioli, A., Presbitero, A. F., & Stucchi, R. 2019. Mobilization Effects of Multilateral Development Banks. IMF Working Paper/19/28. International Monetary Fund, Washington, DC.

Busch, T., Bruce-Clark, P., Derwall, J., Eccles, R., Hebb, T., Hoepner, A., Klein, C., Krueger, P., Paetzold, F., Scholtens, B., & Weber, O. 2021. Impact investments: a call for (re) orientation. *SN Business & Economics*, 1(2). https://doi.org/10.1007/s43546-020-00033-6

Carter, P., Decarolis, F., & Young, N. 2017. Subsidising the Private Sector for Development: Lessons from Mechanism Design. ODI, London.

Carter, P., van de Sijpe, N., & Calel, R. 2021. The elusive quest for additionality. *World Development*, 141. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105393

Colombo, M. G., Cumming, D. J., & Vismara, S. 2016. Governmental venture capital for innovative young firms. *Journal of Technology Transfer*, 41(1), 10–24. https://doi.org/10.1007/s10961-014-9380-9

Convergence. 2022. *The State of Blended Finance 2021 Revised*. Convergence, Toronto.

DFI Working Group. 2017. DFI Working Group on Blended Concessional Finance for Private Sector Projects. Summary report.

European Commission. 2022. EFSD+ Guidance Note Open Access – final 22032022. European Commission, Brussels.

Finnfund. Kehitysvaikutusten arviointityökalu (DEAT). Osoitteessa https://www.finnfund.fi/vaikuttavuus/kehitysvaikutukset/deat/. Viitattu 29.5.2023

GIIN. 2020. Annual Impact Investor Survey 2020. GIIN, New York.

GIIN. What is Impact Investing. Osoitteessa: https://thegiin.org/impact-investing/need-to-know/#what-is-impact-investing. Viitattu 29.5.2023

Habbel, V., Jackson, E. T., Orth, M., Richter, J., & Harten, S. 2021. Evaluating Blended Finance Instruments and Mechanisms: Approaches and Methods. OECD, Paris.

Hall, B. H., Lerner, J., Hall, B. H., & Lerner, J. 2009. The Financing of R&D and Innovation. NBER Working paper series. Working Paper 15325. NBER Cambridge.

International Finance Corporation IFC. 2019. Creating Impact: The Promise of Impact Investing. In IFC. International Finance Corporation, Washington, DC. http://hdl.handle.net/10986/32767

Kenny, C., & Moss, T. 2020. What to Do When You Can't Prove DFI Additionality. Center for Global Development, Washington.

Koenig, A.-N., Jackson, E. T., Jackson, E., Ltd, A., & Carriere, B. 2016. Evaluation Study. Private Capital for Sustainable Development: Concepts, Issues and Options for Engagement in Impact Investing and Innovative Finance. Ministry of Foreign Affairs of Denmark DANIDA. Copenhagen.

Multilateral Development Banks. 2012. Multilateral Development Bank Principles to Support Sustainable Private Sector Operations. Washington, DC.

Multilateral Development Banks. 2018. Multilateral Development Banks' Harmonized Framework for Additionality in Private Sector Operations. Washington, DC.

Norfund. Our Approach to Additionality. Osoitteessa https://www.norfund.no/our-approach-to-additionality/. Viitattu 29.5.2023

OECD DAC. 2016. Understanding Key Terms and Modalities for Private Sector Engagement in Development Co-operation. Private Sector Peer Learning. Peer Inventory 1: Private Sector Engagement Terminology and Typology. OECD, Paris.

OECD DAC. 2020. DAC methodologies for measuring the amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions. DRAFT. May 2020. OECD, Paris.

OECD. 2020. Blended Finance Principles Guidance. OECD, Paris.

Paul Brest, B., Born, K., Choi, A., Speirn, S. K., Rodriguez Arregui, A., Chu, M., & Pfund, N. E. 2013. When Can Impact Investing Create Real Impact? *Stanford Social Innovation Review* 2013.

Private Sector Roundtable. 2013. Private Sector Roundtable. DFI Guidance for Using Investment Concessional Finance in Private Sector Operations. http://www.developmentandtheprivatesector.org/report/files/assets/downloads/IFI_and_Development_Trough_

Taguchi, H., & Yasumura, K. 2021. Financial Additionality of Multilateral Development Banks in Private Participation in Infrastructure Projects. *Sustainability*, 13(15), 8412. https://doi.org/10.3390/su13158412

Tideline. 2021. Truth in Impact. A Tideline Guide to Using the Impact Investment Label. www.tideline.com.

Ulkoministeriö. Kehityspoliittiset lainat ja finanssisijoitukset. Osoitteessa: https://um.fi/kehityspoliittiset-finanssisijoitukset. Viitattu 29.5.2023.

United Nations Secretary General. 2019. Roadmap for Financing the 2030 Agenda for Sustainable Development. UN. New York. United States.

World Economic Forum. 2015. Blended Finance Vol. 1: A Primer for Development Finance and Philanthropic Funders. An overview of the strategic use of development finance and philanthropic funds to mobilize private capital for development. WEF. Geneva, Switzerland.

13
Poliisin suorituskyky, vaikuttavuus ja määrärahan riittävyys

Lasse Oulasvirta ja Sirpa Virta

Artikkelimme tutkimuksellinen tavoite on syventää ymmärrystä poliisin vaikuttavuuden arvioinnista ja sen kehittämisestä sekä tarkastella poliisin määrärahojen riittävyyttä tästä laajemmasta näkökulmasta, jotta määrärahojen ja vaikuttavuuden suhteen avaaminen sekä selittää osaltaan vajetta että selkeyttää arviointia jatkossa. Tutkimusmenetelmänä on systemaattinen arvioinnin kehittämisen ja kehittymisen kuvaus 2000-luvun alusta suomalaiseen poliisin arviointitutkimukseen perustuen ja sisäministeriön teettämän poliisin määrärahaselvityksen tulosten analysointi tästä laajemmasta yhteiskunnallispoliittisesta näkökulmasta. Artikkelimme jälkimmäinen osa perustuu sisäministeriön (SM:n) toimeksiantona tehtyyn selvitykseen, jossa menetelminä olivat dokumenttianalyysi, poliisin tulosmittareiden tilastodatan analyysi, kaikille poliisilaitoksille suunnattu kysely sekä viiden eri poliisilaitoksen johdon haastattelut, jotka toteutettiin loppuvuodesta 2021.

Avainsanat: *poliisitoiminta, vaikuttavuus, arvioinnin kehittäminen*

Oulasvirta, L. & Virta, S. (2023). Poliisin suorituskyky, vaikuttavuus ja määrärahan riittävyys. Teoksessa Janne Ruohonen, Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta & Elisa Veikkola (toim.), *Tilintarkastus ja evaluaatio: Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu*. Tampere: Tampere University Press, 231–247. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-046-5

Lasse Oulasvirta ja Sirpa Virta

Johdanto

Artikkelimme tutkimuksellinen tavoite on syventää ymmärrystä poliisin vaikuttavuuden arvioinnista ja sen kehittämisestä sekä tarkastella poliisin määrärahojen riittävyyttä tästä laajemmasta näkökulmasta, jotta määrärahojen ja vaikuttavuuden suhteen avaaminen sekä selittää osaltaan vajetta että selkeyttää arviointia jatkossa.

Poliisin suorituskyky ja kapasiteetti tehtäviensä tulokselliseen hoitamiseen on valtion vuosittaisissa budjettineuvotteluissa kiteytynyt kysymykseen määrärahoista ja niiden riittävyydestä. Keskusteluissa on toistuvasti tullut esiin rahoituksen alimitoitus suhteessa tehtävämääriin. Poliisien määrä on ollut pitkään keskeinen teema siten, että poliisien lukumäärää per asukas että suhteessa tehtävien määrään on pidetty liian pienenä. Tässä artikkelissa kysymys poliisin määrärahoista ja niiden riittävyydestä liitetään laajempaan analyysiin poliisitoiminnan suorituskyvyn ja vaikuttavuuden arvioinnista ja sen haasteellisuudesta. Poliisitoiminnan ja organisaation legitimiteetin näkökulmasta kansalaisten korkea luottamus poliisiin ei ole riittävä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden indikaattori. Poliisin tosiasiallinen suorituskyky ja kapasiteetti vastata kompleksisuuden ja yhteiskunnallisen kehityksen, nopeasti muuttuvan kansainvälisen ja kotimaisen turvallisuusympäristön ja kehittyvän teknologian haasteisiin on myös legitimiteettikysymys.

Kansainvälisessä poliisitoiminnan arviointitutkimuksessa (*police performance evaluation*) tarkastellaan pääasiassa poliisitoiminnan vaikutusta rikollisuuteen ja rikosten uusimiseen (ks. esim. Moore & Braga 2003) mutta varsin vähän poliisiresurssien tai rahoituksen vaikutuksia. Rikostorjunnan kustannus-hyötyanalyyseja löytyy vain muutamia (Roman & Farrell 2002). Ennalta estävän toiminnan epäsuoria vaikutuksia rikosten tai järjestyshäiriöiden vähenemiseen on tutkittu erilaisten interventioiden kuten lähipoliisitoiminnan vaikutusten näkökulmasta (Virta 2013 a). Kansalaisten luottamuksen mittaukset ovat perustuneet enemmän poliisitoiminnan koettuun oikeudenmukaisuuteen, puolueettomuuteen ja vastaaviin legitimiteettikriteereihin kuin suorituskyvyn tai tuloksellisuuden arviointiin. Ne kuten muutkin poliisitoiminnan arviointitutkimukset ovat yhteiskunnallispoliittisesti hyvin kontekstisidonnaisia. (Mazerolle ym. 2013).

Määrärahat ovat poliisin kokonaissuorituskyvyn kriittinen tekijä. Kokonaissuorituskyky koostuu henkilöstön suorituskyvystä (koulutus, osaaminen, lukumäärä) ja materiaalisesta suorituskyvystä, viranomais- ja muusta kotimaisesta ja kansainvälisestä yhteistyöstä. Turvallisuussektorilla suorituskykyä on tutkittu sekä henkilöstön suorituskyvyn (ks. esim. Ikonen 2016, Gustafsberg 2018) että materiaalisen suorituskyvyn (ks. esim. Rautio 2011) näkökulmista. Vaikuttavuus syntyy kokonaissuorituskyvystä, adaptiivisesta strategiasta ja niitä seuraavasta resilienssistä.

Koska poliisiorganisaation ja toiminnan kehitys on kontekstisidonnaista, tarkastelemme poliisin perustehtävää ja vaikuttavuutta suomalaisen poliisitoimen kehityksen pohjalta. Katsaus arviointiin ja sen kehittämiseen perustuu useisiin 2000-luvulla Tampereen yliopistossa tehtyihin arviointitutkimuksiin ja turvallisuushallinnon hankkeisiin. Sirpa Virta on kirjoittanut tämän osuuden. Artikkelin empiirinen aineisto liittyy sisäministeriön ja valtiovarainministeriön teettämään ulkopuoliseen selvitykseen poliisin määrärahojen käytöstä, riittävyydestä ja vaikuttavuudesta. Lasse Oulasvirta on yksi selvityksen tekijöistä ja kirjoittanut kyseessä olevan osuuden. *Ulkopuolisilla teetetyn selvityksen taustalla oli se, että poliisille valtion talousarviossa annetut määrärahat ovat olleet jo usean vuoden ajan riittämättömät suhteessa poliisin kasvaneisiin menoihin ja menotarpeisiin.* Määrärahavajetta on paikattu säännönmukaisesti merkittävissä määrin siirtyvän määrärahan käytöllä ja lisätalousarvioilla. Selvityksen tekijöiltä haluttiin myös arvio siitä, *miten vaikuttavaa poliisin toiminta on ollut verrattuna sille asetettuihin tulostavoitteisiin.* (Selvitys poliisin määrärahojen käytöstä ja määrärahojen riittävyyteen liittyvistä tekijöistä, Sisäministeriön julkaisuja 2022:24.).

Tutkimusmenetelmänä on systemaattinen arvioinnin kehittämisen ja kehittymisen kuvaus 2000-luvun alusta suomalaiseen poliisin arviointitutkimukseen perustuen ja sisäministeriön teettämän poliisin määrärahaselvityksen tulosten analysointi tästä laajemmasta yhteiskunnallispoliittisesta näkökulmasta. Artikkelimme jälkimmäinen osa perustuu SM:n toimeksiantona tehtyyn selvitykseen, jossa menetelminä olivat dokumenttianalyysi, poliisin tulosmittareiden tilastodatan analyysi, kaikille poliisilaitoksilla suunnattu kysely sekä viiden eri poliisilaitoksen johdon haastattelut, jotka toteutettiin loppuvuodesta 2021.

Poliisin perustehtävä ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Poliisin perustehtävästä johtuvat haasteet arvioinnille

Poliisi on sisäasiainhallinnon suurin hallinnonala, jonka perustehtävä on aina ollut erittäin laaja. Poliisin perustehtävän määritelmät ovat historiallisesti peräisin 1500-luvulta, jolloin se kytkeytyi nykymuotoisten kansallisvaltioiden ja niiden hallintojen muodostumiseen ja tarkoitti laajasti sananmukaisesti hyvää hallintoa. "Polizei"-termin merkitys oli rauha, oikeus, hyvä järjestys ja hallinto. Vasta 1700-luvun lopulta lähtien nykyisen kaltainen poliisitoimi eriytettiin muusta hallinnosta ja muodostettiin varsinaiset poliisiorganisaatiot. Suomessa kehitys on ollut samansuuntainen Manner-Euroopan kanssa. 1800-luvun puolivälistä lähtien sisäasiainhallinnosta

muodostui oma hallinnonalansa. K.J. Ståhlberg määritteli kirjassaan Suomen hallinto-oikeus, Sisäasiain hallinto (1915, 69) poliisin siten, että *"Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämisellä eli poliisilla tarkoitetaan yhteiskuntaa ja yksityisiä uhkaavain vaarain torjumista valtion käsky- ja pakkovallan kautta"* (Virta 1998, 14).

Poliisi on valtion turvallisuusviranomainen, jonka tehtävät löytyvät lainsäädännöstä. Vahva legalistinen traditio valtionhallinnossa ja oikeusvaltioajattelu ovat määrittäneet poliisin roolia 1900-luvulta näihin päiviin saakka. Erilaisten asioiden kriminalisointi lainsäädännöllä on ollut poliisitoimintaa poliittisesti ohjaava käytäntö, joka on lisännyt poliisin tehtäviä vuosien mittaan, mutta jota ei kuitenkaan ole seurannut poliittinen ohjaus tehtävien priorisoinnin tueksi taloudellisesti. Priorisointi ja sen perustelut ovat jääneet ja on jätetty poliisihallinnon omaksi asiaksi. Poliisin perustehtävän, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, operationalisoinnin vaikeus ilmenee hyvin sen vakiintuneesta määritelmästä: *"Yleinen järjestys ja turvallisuus on oikeusjärjestyksen tarkoittama normaalisuuden tila yhteiskunnassa. Se vaihtelee ajan, paikan ja aikakauden mukaan. Yleinen järjestys ja turvallisuus pitää sisällään myös toiminnan, jota ei ole oikeusjärjestyksessä kriminalisoitu eli sen rikkomiseen saattaa riittää pelkkä moitittava käyttäytyminenkin."* (Lahti 1997, 19; Virta 1998, 19).

Poliisilain (22.7.2011/872) 1 § sisältää viimeisimmän määritelmän tehtävästä: "Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä". Poliisin perustehtävä on luettelon mukaan ensi sijassa valtion turvaaminen, mikä osoittaa lainsäädännön herkkyyttä turvallisuusympäristön muutoksiin ja uusiin haasteisiin. Kansallinen turvallisuus tuli lakiin ensimmäisen kerran 2019, tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä ja seurauksena.

Poliisilain 6 § edellyttää poliisin tehtävien priorisointia. Arviointiperusteina ovat tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus. "Poliisin tehtävät on hoidettava tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen." Tehokkuus on operationalisoitavissa paremmin kuin tarkoituksenmukaisuus. Tärkeysjärjestyksen katsotaan perustuvan poliisihallinnon omaan harkintaan tehtävien tärkeysjärjestyksestä, mutta priorisointi käytännössä ulottuu paikallispoliisiin ja usein jopa poliisipartion tasolle. Keskustelu tehtävien priorisoinnista ja siitä, mitä tehtäviä voidaan ajatella siirrettäväksi muille viranomaisille, on ollut kestoaiheena 1990-luvun lopulta lähtien. Asiaa kysyttiin muun muassa sidosryhmien edustajilta laajassa sisäasiainministeriön teettämässä tutkimushankkeessa Poliisi yhteiskunnassamme (Virta 1990) ja keskustelu nousee esiin lähes vuosittain eri yhteyksissä.

Arvioinnin haasteellisuus on peräisin nykymuotoisen poliisiorganisaation alkuajoilta. Poliisin perustehtävä ja tehtävien järjestys on ollut poliisitutkimuksen keskei-

siä tutkimuskohteita pitkään. Angloamerikkalaisen poliisitutkimuksen yleisin lähtökohta on modernin poliisin perustamisvuosi 1829 (Lontoon Metropolitan Police) ja siihen liitetyt periaatteet, niin sanotut Peel'in periaatteet (ks. esim. Virta 1998). Näistä periaatteista yhdeksäs on ”*the test of police efficiency is the absence of crime and disorder, and not the visible evidence of police action in dealing with them*”. Näitä periaatteita luetaan lähes kaikissa länsimaissa ja ne ovat pohjana monien länsimaisten poliisiorganisaatioiden missioissa ja toimintaperiaatteissa (Virta 2013a). Ne ovat pohjana myös uusimmissa poliisireformeissa, kuten Englannin ja Walesin poliisin uudessa toimintamallissa, jossa jälleen kerran määritellään poliisin ydintehtävät (*emergency response, crime investigation, neighbourhood policing, crime prevention*). (ks. Police Foundation UK; A New Mode of Protection 2022, 67–69).

Kansainvälisessä poliisitutkimuksessa poliisitoiminnan vaikuttavuuden arviointi on ollut eri tieteenaloilla esillä eri tavoin. Kriminologian alan tutkimuksissa on keskitytty rikollisuuden kehitykseen, rikostorjunnan vaikuttavuuteen ja poliisin toimien vaikutuksiin rikosten ennalta ehkäisyssä. Hallintotieteellisessä poliisitutkimuksessa on 1990-luvun lopulta lähtien tarkasteltu poliisitoiminnan vaikuttavuuden arviointia (*performance assessment*, ks. esim. Brodeur 1998). Yksi keskeinen problematiikka on ollut se, arvioidaanko prosesseja vai lopputulosta (Brodeur 1998, 55) ja miten ennalta estävän toiminnan, kuten lähipoliisitoiminnan, ja verkostomaisen yhteistyön (*community safety partnerships, multi-agency cooperation*) vaikuttavuutta tulisi arvioida (Virta 2013a).

Poliisin tehtäväkenttä on erittäin laaja, koska poliisi on yhtä aikaa sekä valtion ja oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen ylläpitäjä että kansalaisten turvallisuuden takaaja rikostorjunnan ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtäväalueilla. Perinteisesti tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnissa on käytetty suoritemittareita, ja asiakasnäkökulma ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus olivat 2000-luvun alussa vielä kehittymättömiä arvioinnin kohteina. (Lumijärvi, Virta & Kujanpää 2002, 5.)

Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen poliisihallinnossa 2000-luvun alussa

Poliisihallinnossa tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen alkoi systemaattisemmin Valtiontalouden tarkastusviraston arviointiraportin (14/1998) ”Poliisin tuloksellisuusarviointi” ilmestymisen jälkeen. Siinä todettiin, että poliisilta puuttui kokonaisvaltainen tuloksellisuuden arviointijärjestelmä. Poliisihallinnossa tunnuslukujen ja mittareiden kehittämistä pohtinut työryhmä päätyi esittämään tasapainotetun mittariston (*Balanced Scorecard*) käyttämistä tuloksellisuuden arviointiin.

Poliisitoiminnan arviointia ryhdyttiin kehittämään 2000-luvun alussa, kun 1999 perustettu poliisitoiminnan arviointityöryhmä aloitti työskentelynsä Heikki Kosken johdolla.[1] Työryhmä päätyi niin ikään esittämään tasapainotetun eli BSC-mallin hyödyntämistä arvioinnissa (Poliisitoiminnan arviointi, SM 2001), kuten Poliisin tulosohjaus -raporttikin (SM 2000). Tampereen yliopistossa turvallisuushallinnon tutkijaryhmä sai toteutettavakseen laajan arviointitutkimuksen tasapainotetun mittariston mahdollisuuksista ja soveltamisesta poliisihallinnossa. Hankkeesta ilmestyi kaksi tutkimusraporttia: Tasapainolla kohti tuloksellisuutta (Lumijärvi, Virta & Kujanpää 2002) ja Strategista arviointia kehittämässä (Lumijärvi, Virta & Kujanpää 2003).

Arvioinnin kehittäminen noudatti ja noudattaa yleistä valtionhallinnon linjaa, joten tasapainotetun mittariston käyttö 2000-luvun alkuvuosina vaihtui 2010-luvulle tultaessa niin sanotuksi tulosprismaksi, jossa yhteiskunnallinen vaikuttavuus on prisman kärjessä. Tuloksellisuuden arvioinnissa käytettävät indikaattorit ovat olleet vuosia samoja, vaikka 2010-luvun alkupuolella oli tavoitteena muodostaa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden indikaattori, joka kuvaisi turvallisuuden tilaa ja siten myös sisäisen turvallisuuden ja poliisin visiota, joka on ollut 2000-luvun alusta lähtien eri sanoin ilmaistuna ”Suomi on Euroopan / maailman turvallisin maa vuonna X”.

Toimintaympäristön muutokset ja laajeneva tehtäväkenttä

Poliisin toimintaympäristön muutokset ovat olleet yksi merkittävä tekijä tehtävien lisääntymisessä ja tehtävien haasteellisuuden lisääntymisessä. Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden ja poliisitoiminnan strategiat ja kansainvälisen poliisiyhteistyön voimakas lisääntyminen 2010-luvun alusta lähtien erityisesti terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa ovat lisänneet poliisin tehtäviä sekä valtakunnan tasolla että paikallispoliisin organisaatioissa (Virta 2013b, Virta & Taponen 2017).

Kansainvälinen poliisiyhteistyö on jatkuvasti tärkeämpää rikostorjunnassa ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä. Euroopan unionissa rikosoikeusjärjestelmien ja lainsäädäntöjen harmonisointia on kehitetty erityisesti terrorismin torjunnan tarpeisiin 2000-luvun alusta lähtien. Terrorismin tapaisten turvallisuusriskien standardisointi on erittäin haasteellista (ks. esim. Virta 2020), mutta Euroopan unionin tasolta tulevat tehtävät lisäävät poliisin kansainvälisen yhteistyön tehtäväkenttää strategisellakin tasolla laajan operatiivisen yhteistyön lisäksi.

Digitalisaatio ja tekoälyn hyödyntäminen on lisännyt teknologiaosaamisen ja muiden resurssien tarvetta viime vuosina merkittävästi. Digitalisaation valtavaa merkitystä poliisille ja toiminnan kehittämiselle analysoidaan muun muassa Essexin yliopistossa hyväksytyssä Daniel Marciniakin väitöskirjassa “*Data-driven Policing: How*

[1] Sirpa Virta oli työryhmän jäsen vuosina 1999–2001.

digital technologies transform the practices and governance of policing" (2021). Eurooppalaisissa ja kansainvälisissä kehityshankkeissa mukana oleminen edellyttää panostusta. Poliisihallinnon ja -toiminnan digitalisaatio on ollut esimerkiksi Euroopan unionin yhteisen poliisikorkeakoulun (*European union agency for law enforcement training,* CEPOL) kärkiteema usean vuoden ajan. (Virta 2022)

COVID-19-pandemian myötä poliisille tui paljon lisätehtäviä sekä itse kriisin hoitamisessa (kulku- ja muiden rajoitusten valvonta, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito) että kriiseihin varautumisen saralla yleisemminkin. Kansallisen turvallisuuden tehtävä on korostunut sekin 2019 jälkeen etenkin hybridiuhkiin ja niiden seurauksiin varautumisessa. Vuoden 2022 talvesta lähtien tehtävät ovat lisääntyneet Venäjän toimien seurauksena, kun poliisin ja puolustusvoimien yhteiset harjoitukset lisääntyivät, NATO-jäsenyyden hakuprosessin aikaiset tehtävät ja jäsenyyteen valmistautuminen tulivat ajankohtaisiksi ja uudenlaiset uhkakuvat rikostorjunnan ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtäväalueilla edellyttävät varautumista. (Virta 2022)

Digitalisaatio ja turvallisuusympäristön muutokset kietoutuvat toisiinsa, mikä on hyvä esimerkki keskinäisriippuvuuksien lisääntymisestä ja niiden huomioon ottamisen tärkeydestä. Euroopan poliisiviraston Europolin Innovation Lab:in tuoreet raportit osoittavat, miten valtavien haasteiden edessä poliisi Suomessakin on. "*Policing in Metaverse*" (2022) ja "*Facing Reality? Law enforcement and the challenge of deepfakes*" (2022) -raportit on laadittu jäsenmaiden poliisiorganisaatioiden tietotarpeisiin, mutta ne edellyttävät myös näihin isoihin haasteisiin vastaamiseen panostusta.

Case Suomen poliisia koskeva selvitys

Poliisilain mukaista poliisin perustehtävää (ks. edellinen osa 1) voidaan tulkita kapeasti tai laajemmin. Tämän artikkelin kirjoittajien tulkinta on, että poliisitoiminnan vaikuttavuuspotentiaalin kannalta kapeaa laajempi tulkinta on oikein. Poliisi on selvityksen valossa itse paljolti laajemman tulkinnan takana. Poliisin käytäntö on ollut ja on paljon muutakin kuin hälytystehtävien hoitoa ja tapahtuneiden rikosten tutkintaa. Selvityksen aikana nostettiin esille kysymys poliisin julkisuuskuvasta ja siitä, miten se vaikuttaa päätettyyn rahoitukseen suhteessa poliisille poliittisen tasolla asetettuihin tavoitteisiin.

Selvityksessä arvioitiin myös sitä, miten poliisin toimintamenomomentin ja edelleen Poliisihallituksesta poliisiyksiköihin siirtyvän rahanjaon mekanismia voitaisiin kehittää kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmista. Sisäministeriön tilaamassa selvityksessä tehtiin useita ehdotuksia poliisin toimintaan ja talouteen

kohdistuvan ohjauksen, rahoituksen ja budjetointitavan suhteen. Näitä ehdotuksia ja niiden perusteita selostetaan seuraavassa.

Selvityshenkilöiden ehdotukset

Yksi tärkeä ehdotus, jolla haluttiin saattaa poliisitoimen momenttikohtainen budjettiohjaus rationaaliseksi suhteessa poliisille asetettuihin tavoitteisiin, perustui poliisin toimintamenomomentin jakamiseen välittömiin henkilöstökuluihin, tilakustannuksiin, ICT-kuluihin sekä ajoneuvoihin ja muihin hankintoihin. Nykyisin poliisin rahoitusta ohjataan lähinnä poliisihenkilöiden lukumäärän perusteella. Sen seurauksena ICT:n, toimitilojen sekä ajoneuvojen ja muu varustelu on jäänyt vähemmälle huomioille, vaikka näiden kustannukset ovat kasvaneet voimakkaasti. Ehdotusten tarkoituksena oli krooniseksi muuttuneen rahoitusvajeen kattaminen pysyvästi. (SM:n julkaisuja 2022:24, 129.)

Toiseksi ehdotettiin, että perustettaisiin poliisin talousasiain yhteistyöryhmä, jonka tehtävänä olisi käsitellä henkilöstön, ICT:n, toimitilojen sekä ajoneuvojen ja muiden varusteiden useamman vuoden kehittämissuunnitelman ja talousarvioiden yhteensovittamista. Siinä arvioitaisiin poliisin lakisääteisissä tehtävissä muutosten taloudellisia vaikutuksia. Tämä on tärkeä seikka, koska poliisin toimintaan kohdistuu jatkuvasti uusia velvoitteita samalla, kun poliisin toimintaympäristössä tapahtuu monia muutoksia. Yhteistyöryhmä koostuisi sisäministeriön, valtiovarainministeriön ja Poliisihallituksen virkahenkilöistä. Työhön voisi kutsua myös muita asiantuntijoita valtionhallinnosta (SM:n julkaisuja 2022:24, 130).

Muut ehdotukset koskivat henkilöstö-, ICT-, toimitila- sekä ajoneuvokaluston ja muiden varusteiden kehittämistä sekä poliisin hallinnon ja tukitoimintojen kehittämistä niin että poliisi voi toimia tehokkaasti ja vaikuttavasti (SM:n julkaisuja 2022:24, 131).

Selvityksen johtopäätöksiä

Ongelmat yleisesti

Raportissa todettiin, että Poliisihallituksen arvioiman toimintatason ylläpidon ja annettujen määrärahojen välille on muodostunut noin 40 miljoonan euron erotus. Budjettirahoitusta joudutaan säännöllisesti paikkaamaan pääosin määräaikaisella lisärahoituksella. Tämän seurauksena toiminnan pitkäjänteinen suunnittelu tai kehittäminen ei ole mahdollista parhaalla mahdollisella tavalla.

Budjettirahoituksen ja poliisin kohdistuvan ohjauksen ongelmia selvitettiin ensinnäkin dokumenttianalyysillä, eli poliisin ja SM:n asiakirjojen, suunnitelmien ja erilaisten dokumenttien perusteella. Lisäksi selvityksessä tehtiin haastatteluita, jotka kohdistettiin sisäministeriön, Poliisihallitukseen, poliisin ammattikorkeakoulun (Polamk) ja poliisilaitosten johtohenkilöille. Lopussa tehtiin vielä kysely kaikille poliisilaitoksille joulukuussa 2021 ja tammikuussa 2022.

Poliisille myönnetyt määrärahat ovat kasvaneet tasaisesti vuodesta 2017. Tästä huolimatta poliisin määrärahatarpeet ovat säännöllisesti ylittäneet talousarviossa poliisille osoitetut resurssit: talousarvion mukaiset määrärahat eivät ole yhtenäkään vuonna vuoden 2017 jälkeen riittäneet kattamaan poliisin menoja (SM:n julkaisuja 2022:24, 12). Poliisin määrärahoja on toistuvasti paikattu lisäbudjetissa, ja nämä menolisäykset ovat tyypillisesti olleet määräaikaisia ja koskeneet vain yhtä vuotta. *Poliisin näkökulmasta ongelma on, että toiminnan perusrahoitus ei ole riittävää poliisille asetettuihin velvoitteisiin ja tavoitteisiin* (SM:n julkaisuja 2022:24, 84).

Tulosohjausketjua on SM:ssä ja Poliisihallituksessa viime vuosina kehitetty ja uudistettu. Toiminnan seurannassa painopistettä on siirretty kohti strategisesti priorisoituja mittareita. Vaikka tulosohjausketju ministeriöstä Poliisihallituksen kautta poliisiyksiköihin vaikuttaa muodollisesti hyvin järjestetyltä, se ei ole poistanut edellä mainittua rahoitusvajeen ongelmaa (SM:n julkaisuja 2022:24, 89–90). Poliisihallituksen ja poliisiyksiköiden johtojen näkökulmasta perusrahoitustason tulisi olla pitkäjänteisesti riittävällä tasolla tavoitteeksi asetettujen tavoitteiden, poliisin henkilöstömäärän sekä toimivan ICT-, kiinteistö-, ajoneuvo- ja varustuskannan ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.

Kaikille poliisiyksiköille tehtiin kysely joulukuussa 2021 ja viiteen poliisiyksikköön myös haastatteluja. *Vastaajat toivat usein ilmi sen, että poliisitoimeen budjettirahoitusta muutetaan lyhytjänteisesti, mikä heikentää tulosvastuullisen poliisilaitosjohdon suunnittelua ja johtamista.* Kritiikkiä esitettiin kaavamaiseen tapaan kiinnittää poliisin toimintamenomomentissa poliisihenkilöiden määrä sen sijaan, että tarkasteltaisiin koko henkilöstöä. Lisäksi selvitysaineisto vahvisti sen, että poliisin operatiivisen toiminnan *kriittisiä tietojärjestelmä-, toimitila-, ajoneuvokalusto- ja muita varustelutarpeita suunnitellaan poliisissa pitkäjänteisesti, mutta annettu rahoitus ei mahdollista ao. suunnitelmien toteuttamista.*

Taustalla oleva ongelma on se, että poliisin budjettivalmistelussa on valtiovarainministeriön SM:n ja Poliisihallitus välillä keskinäisen luottamuksen puutetta liittyen edellä mainittujen laskelmien luotettavuuteen. Luottamuksen lisäämiseksi keinona olisi juuri uusi *poliisin talous- hallintoasiain yhteistyöryhmä vahvistamaan luottamusta ja budjettipäätöksenteon pohjana olevien laskelmien pätevyyttä.*

Vaikuttavuus

Kansalaisten luottamus poliisiin on Poliisibarometrin mukaan pysynyt hyvänä. Muutokset vuosina 2012–2021 poliisimiesten henkilötyövuosissa, jotka ensin laskivat ja lähtivät sitten kasvamaan vuodesta 2017 eteenpäin, eivät näytä vaikuttaneen periodilla hälytystoiminnassa toimintavalmiusaikoja keskimäärin heikentävästi tai parantavasti (toimintavalmiusajat ovat pysyneet keskimäärin stabiileina)[2]. Alueellisesti hälytysvalmiusajoissa on kuitenkin huomattavia eroja. *Hälytystoiminnan palvelukykyä on priorisoitu, mutta perusrahoituksen riittämättömyyden vuoksi on samanaikaisesti jouduttu tinkimään rikostorjunnan palvelukyvystä.* (SM:n julkaisuja 2022:24, 91, 93–95.)

Rikostorjunnassa on havaittavissa heikentyvä trendi. Vuonna 2020 selvitettiin enemmän rikoksia kuin edellisenä vuonna, mutta samaan aikaan ilmoitettujen rikosten määrä (huom. tapaus Vastaamo) lisääntyi enemmän. *Vaikka rikoslakirikosten selvitystaso on pysynyt suhteellisen stabiilina, niin tutkinta-ajat ovat kasvaneet. Samalla päätettyjen talousrikosten sisälläoloaika on noussut ja avoinna olevien talousrikosten määrä on kasvanut.* Avoinna olevien talousrikosten määrä on noussut 2010-luvun alun noin kahdesta tuhannesta vuoden 2020 lukuun 3 142. (SM:n julkaisuja 2022:24, 97–100.)

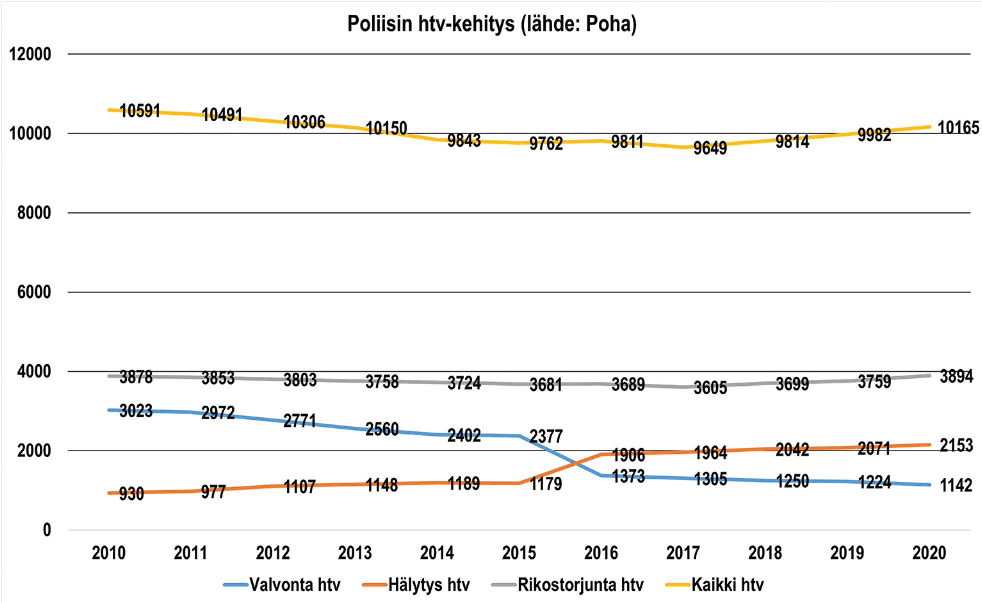
Erityisesti henkilöstösuunnittelun ja mitoituksen ongelma

Valmistuneet poliisit on voitu tähän asti työllistää (PolAmkin haastattelu). Poliisihallituksen mukaan poliisin määrätavoitetta vastaava 7 500 poliisin kysyntä voidaan tyydyttää PolAmkista valmistuvilla poliiseilla, mutta lisäys tavoitetasoille 7 850 tai 8 250 vaatisi lisäpanostusta koulutukseen.

Selvityksen aineistosta oli johdettavissa myös se keskeinen johtopäätös, että yksinomaisen henkilötyövuosikytkennän sijasta olisi hyvä tarkastella poliisin henkilöstöä kokonaisvoimavarana, koska jako poliisihenkilötyövuosiin ja siviilihenkilötyövuosiin on osin keinotekoinen. Poliisissa on sellaisia tehtäviä, joihin siviilikoulutus ja -tausta antaa parhaat edellytykset ja joissa ei tarvita poliisivaltuuksia. Poliisimiesmäärää ei tule ohjata niin, että sellaisiinkin tehtäviin, joihin ei poliisivaltuuksia tarvita, joudutaan ottamaan poliisi. Selvitysaineiston perusteella oli tehtävissä johtopäätös, että *ohjauksen tulisi kohdistua talousarvion selvitysosassa koko henkilöstömäärään ja sen eri henkilöstölajeihin eikä korostetusti vain poliisitutkinnon suorittaneisiin.* (SM:n julkaisuja (2022:24, 110.)

Poliisin työvoimavaltaisessa toiminnassa on henkilöstöresurssi suhteutettava työvoimapainotteisen poliisin asetettuihin tehtäviin ja tuloistavoitteisiin. Kuviossa 1 on poliisin henkilöstön kehitys tarkasteluperiodilla.

[2] Toimintavalmiusaikojen vertailussa yli ajan on tiettyjä tilastointimuutoksista johtuvia ongelmia.



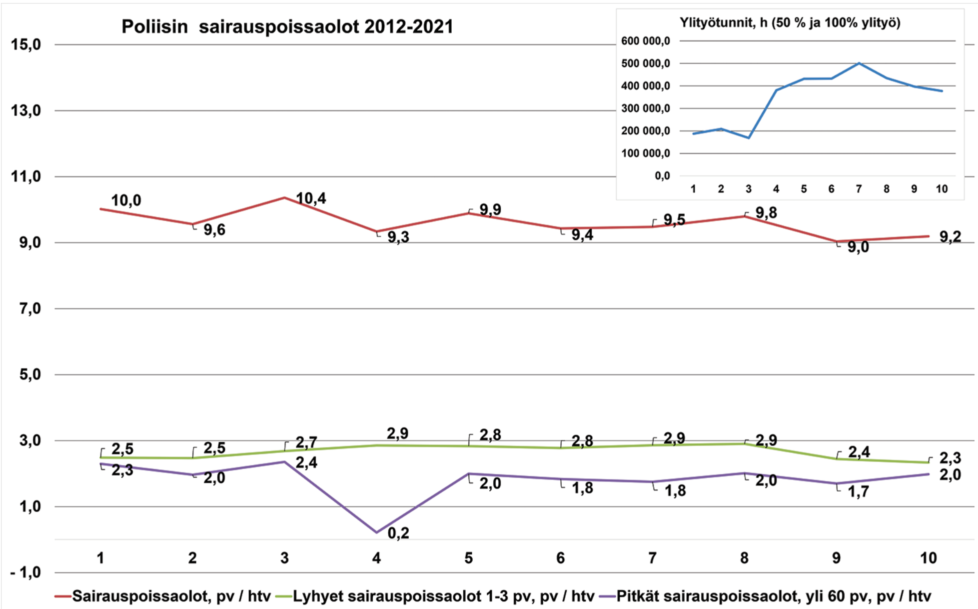
Kuvio 1. Poliisitoimen henkilöstökehitys (Lähde: SM:n julkaisuja 2022:24, kuvio 6.5. Poliisitoimen henkilöstön kehitys mitattuna henkilötyövuosilla vuosina 2010–2021, Poliisihallitus)

Kuviossa 1 on valvonta-, hälytys- ja rikostorjunta henkilötyövuodet eriteltyinä. Henkilöstömäärä on tasaisesti vähentynyt, mutta vuoden 2016 jälkeen alkanut lähestyä vuoden 2010 mukaista määrää. Tarkastelujaksolla valvontaan kirjatut henkilötyövuodet ovat vähentyneet mutta samanaikaisesti vastaavasti hälytystoiminnassa työskentely on lisääntynyt. Tätä muutosta selittää se, että valvonnan tehostuessa työpanosta on voitu siirtää priorisoinnin mukaisesti poliisin hälytystoimintaan ja toimintavalmiuteen. Koko henkilökunnan kehityksessä ovat mukana myös paikallispoliisin lupahallintopalvelut, joiden määrä on vähentynyt kymmenessä vuodessa noin 850 henkilötyövuodesta 600 henkilötyövuoteen. Tässä on tärkeänä taustatekijänä palvelutoiminnan sähköistyminen. (SM:n julkaisuja 2022:24, 101.)

Useissa selvityksen hankeryhmän kokouksissa, lausunnoissa eduskunnan valiokunnille, lisätalousarvioesitysten perusteluissa ja niin edelleen sisäministeriö ja Poliisihallitus ovat toivoneet, että rahoituksen tulee riittää myös käytännössä tarvittavan henkilöstömäärän palkkaamiseen. Alimiehitys tehtäväkuormaan nähden johtaa jatkuessaan henkilöstön kuormitukseen ja tulevaisuudessa henkilöstövoimavarojen tilaa koskevien mittareiden antamien lukujen heikentymiseen, (vrt. aiemmin vuonna 2012 tehtyyn laajaan poliisin työntekijöiden kyselyyn, jonka tulos oli, että henkilöstö koki keskeiseksi ongelmaksi henkilöstövajeen, Vuorensyrjä ym. 2016). Sairauspoissaolojen suhteen tilanne on kuitenkin se, että poliisihenkilöiden poissaolopäivät ovat tarkasteluperiodilla pysyneet samalla tasolla. Henkilöstön sairauslomat sisäilmasyistä ovat tilastossa mukana. Miehistön sairauspoissaolot päällystöön nähden ovat jon-

kin verran suurempia, mutta toimistohenkilöihin ja vartijoihin nähden pienempiä. Alla olevassa kuviossa on poliisin koko henkilökunnan sairauspoissaolot kymmenvuotisjaksolla. Kuviosta havaitaan myös, että ylityötunneissa on kasvutrendi. (SM:n julkaisuja 2022:24, 101–102.)

Mielenkiintoista oli havaita, että poliisin työtyytyväisyys poliisin henkilöstöbarometrin mukaan ei ole heikentynyt tasosta 3,3 asteikolla 1–5. Lisäksi poliisin työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiset eivät poikkea julkisen alan työeläkevakuuttaja Kevan eläköitymistilastojen mukaan vastaavan kaltaisista julkisen sektorin tehtävistä eläköitymisestä.[3]



Kuvio 2. Poliisin henkilöstön sairauspoissaolot (Lähde: SM:n julkaisuja 2022:24, kuvio 6.6. Poliisitoimen henkilökunnan sairauspoissaolot ja ylityötunnit vuosina 2012–2021, Poliisihallitus).

Kuviossa 2 sairauspoissaolot on jaoteltu päivä/htv, lyhyisiin 1–3 päivää ja pitkiin sairauspoissaoloihin, yli 60 päivää. Henkilöstön kuormitus ei tarkasteluperiodilla lyö läpi henkilöstön tilan edellä tarkasteltuihin tunnuslukuihin. Osittain tätä on tulkittu selvityshankkeen kokouksissa *poliisiammatin kutsumuksen luonteisilla piirteillä ja sillä, että poliisihenkilöillä on puurtamisen kulttuuri.* Ylityötuntien kasvu kymmenessä vuodessa on huolestuttava seikka (SM:n julkaisuja 2022:24, 102–103).

Kansainvälisessä vertailussa Suomen poliisihenkilöiden mitoitus vaikuttaa asukaslukuun suhteutettuna niukalta, vaikka vertailutilastojen sisältämät ongelmat poliisivahvuuteen tilastoinnissa otetaan huomioon (SM 2022:24, 14–15 ja 21–22, kuvio 10).

[3] Kevan marraskuussa 2021 selvityshenkilöille toimittama selvitys.

Poliisiyksiköiden tulosohjaus ja rahanjako budjetissa

Poliisilaitoksille suunnatun kyselyn ja haastattelujen perusteella *perusongelma liittyy poliisin perusrahoituksen alimitoitukseen, tempoilevuus ja kaavamainen ohjaus poliisihenkilömäärään sen sijaan, että tarkasteltaisiin koko poliisin henkilöstöä vaikeuttaa tarkoituksenmukaista johtamista* (SM 2022:24, 14–15 ja 105–107.).

Niukkojen resurssien olosuhteissa ovat poliisilaitokset kuitenkin kehittäneet operatiivista toimintaansa. Esimerkiksi ottamalla käyttöön yleispoliisitoiminnan mallin pienillä poliisiasemilla (6–12 poliisia). Niissä kaikki poliisimiehet toimivat sekä valvonta- ja hälytystehtävissä että rikostutkinnassa. Myös ennalta estävä toiminta ja lupapalvelut kuuluvat yleispoliisiryhmälle. Toimiessaan virkapukuisina he lisäävät poliisin näkyvyyttä ja turvallisuuden tunnetta. (SM 2022:24, 132–138.)

Poliisin ohjaus perustuu liiaksi poliisihenkilöiden lukumäärän mitoitustavoitteisiin. Poliisin tietojärjestelmien, toimitilojen, ajoneuvojen ja muun varustelun kasvavia määrärahatarpeita ei ole pystytty sovittamaan niukkaan kokonaismäärärahaan. Tästä kasvusta suureen osaan poliisi ei pysty juurikaan vaikuttamaan, koska edellä mainittujen osa-alueiden kustannuksista merkittävä osa tulee poliisille annettuna tilavuokrissa ja palvelusopimuksissa (SM 2022:24, 129).

Poliisin kustannustehokas operatiivinen toiminta edellyttää eri tuotannontekijöiden yhteensovittavaa optimointia. Poliisin henkilöstö toimiakseen tehokkaasti tarvitsee niin toimivat toimitilat, tietojärjestelmät kuin kaluston ja turvavarustelut. Tämä tulisi ottaa huomioon poliisibudjetin momentissa. Poliisin toimintamenomomentissa (26.10.01) asia voidaan ratkaista siten, että poliisin menot jaotellaan momentin käyttösuunnitelmassa välittömiin henkilöstökuluihin koskien koko poliisihenkilöstöä, tilakustannuksiin, ICT-kustannuksiin ja ajoneuvo- ja muihin investointikustannuksiin. Kaikki neljä osakokonaisuutta liittyvät toisiinsa, ne kaikki tarvitaan siihen, että poliisi voi hoitaa tehtävänsä kustannustehokkaasti ja kustannusvaikuttavasti. Tämä selvityksessä tehty ehdotus johtikin siihen, että valtion talousarvioehdotuksessa vuodelle 2023 poliisin toimintameno oli jaettu käyttösuunnitelmassa edellä ehdotetulla tavalla.

Momentin käyttösuunnitelman kehittäminen edellä mainitulla tavalla ratkaisee osaltaan poliisin toiminnan panostekijöiden rationaalista suunnittelua ja rahoitusta. Poliisimiesten määrän sijaan tavoitteiden ja niistä johdettujen budjettimäärärahojen tulisi koskea poliisin koko henkilöstöä. Kaikkiin tehtäviin ei tarvita poliisikoulutusta. Uusi tapa ohjata poliisihenkilöstöä mahdollistaisi eri henkilöstöryhmien voimavarojen joustavan yhdistelyn. Myös muut panostekijät voidaan nyt huomioida järkevällä tavalla. Vaikuttava poliisitoiminta edellyttää sitä, että poliisilla on operatiivisessa toiminnassa toimivat ja modernit tietojärjestelmät, turvavälineet ja tehokas ajoneuvokalusto.

Lasse Oulasvirta ja Sirpa Virta

Johtopäätökset

Turvallisuuden arvo – Poliisin rahoitus legitimiteetin näkökulmasta

Poliisin laajasta perustehtävästä ja nopeasta toimintaympäristön muutoksesta johtuvasta tehtävien jatkuvasta lisääntymisestä ja vaikeutumisesta tulisi seurata perusteellista uudelleen pohdintaa resurssitarpeista. Vuodesta toiseen jatkuva keskustelu poliisin tehtävien siirtämisestä muille toteuttajille ja tehtävien priorisoinnin poliittisesta "tuesta" ei ole johtanut konkreettisiin toimenpiteisiin.

SM:n tilaamassa poliisirahoituksen selvityksessä (SM 2022) todettiin, että poliisin näkökulmasta poliittisen ohjauksen sisältämien lisääntyneiden tavoitteiden ja poliisille myönnetyn budjettirahoituksen mitoituksessa on syntynyt krooniselta vaikuttava ristiriita. Yleisluonteisten tavoitteiden lisäksi hallitusohjelma sisältää huomattavan konkreettisia linjauksia poliisin toiminnasta, resursseista ja niiden kohdentamisesta. Marinin hallitusohjelmassa (2019–2023) on lukuisia poliisin toiminnan kehittämiseen ja resursointiin liittyviä kohtia kuten poliisin henkilötyövuosimäärään. Myös eduskunnan valiokunnista on tullut useassa yhteydessä ohjausta poliisitoiminnassa tarvittavien poliisien määrän kasvattamiseksi. Ristiriitaa tulee toisesta talousohjauksen välineestä, eli valtiontalouden kehysmenettelystä, joka rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää. Vuosittaisissa kehyspäätöksissä asetetaan myös hallinnonalakohtaiset menokehykset mutta vain vaalikauden kokonaiskehys, eli menokatto, on sitova. Uudelleenkohdennuksia voidaan tehdä hallinnonalojen välillä. Julkisen talouden suunnitelmassa (JTS, 30 ja 40) on useita poliisia koskevia kohtia.

JTS:ssa mainitaan muun muassa, että poliisin määrärahakehyksellä varmistetaan poliisin operatiivinen toiminta sekä hallitusohjelmassa asetetun 7 500 poliisihenkilötyövuoden tavoitetason saavuttaminen. Poliittisessa ohjauksessa on asetettu pitemmän tähtäimen tavoitteeksi 8 250 poliisia.

Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteossa on myös useita poliisin toiminnan kehittämistä ja resurssointia koskevia kannanottoja. Viimeisessä selonteossa esitetyn arvion mukaan sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon tarpeisiin vastaaminen ja riittävien palveluiden turvaaminen tarkoittaisi pysyvän rahoituksen tasokorotusta noin kymmenellä prosentilla vuoden 2020 kehystasosta vuoteen 2030 mennessä. Selonteossa kuitenkin todetaan, että tämä onnistuu vain, jos valtiontaloudelliset edellytykset sen sallivat.

Yksi uusi näkökulma poliisin yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja sen arviointiin on turvallisuuden arvon määritteleminen. Valtiontalouden tarkastusvirastolle tekemässämme muun muassa turvallisuuden kustannuksia arvioivassa julkaisemattomassa raportissa 2017 tarkastelimme laajan turvallisuuden problematiikkaa ja ar-

vioinnin haasteita (Virta & Branders 2017). Valtion tulo- ja menoarviossa on kaikilla ministeriöillä turvallisuuteen liittyviä oman alansa tehtäviä. Varsinaisilla turvallisuusviranomaisilla on päävastuu, mutta erityisesti niin sanotun kokonaisturvallisuuden mallin mukainen turvallisuuden hallinta edellyttää kaikkien turvallisuuden eri osa-alueiden yhteistyötä. ”Turvallisuuden” kustannuksia ei näin ollen pysty nostamaan erilleen valtion tulo- ja menoarvioissa.

Turvallisuuden kustannusten rinnalla pitäisi keskustella myös turvallisuuden hinnasta silloin, kun joku tietty turvallisuusinvestointi on pois jostain toisesta palvelusta (jos esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluista leikataan rahoitusta poliisipalvelujen turvaamiseksi). Turvallisuuden hinta voi silloin olla kestämätön tilanne sosiaali- ja terveyspalveluissa. Erilaisia vaikutusketjuja on kompleksisessa turvallisuuden hallinnassa niin paljon, että intressit kilpailevat keskenään hallinnossa ja poliittisessa päätöksenteossa. Kysymys on myös eri turvallisuuksien arvotuksesta politiikassa; kansallisen turvallisuuden puolustaminen uusilla hävittäjillä, sosiaalisen turvallisuuden ja työttömyysturvan korostaminen yhteiskuntarauhan takaamiseksi, huume- ja muun rikollisuuden torjunta, liikenneturvallisuus tai kyberturvallisuus.

Turvallisuuden arvo on Suomessa ymmärretty perinteisesti kilpailukykytekijänä, mutta nyt kansainvälinen tilanne on vaikuttanut vielä voimakkaammin erityisesti kansallisen turvallisuuden arvostukseen. Ulkoisen turvallisuuden ja kansallisen turvallisuuden uhkien lisääntyminen vaikuttaa monella tavalla sisäiseen turvallisuuteen ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tilannekuvaan. Sisäinen turvallisuus on rakentunut vakaan poliittisen järjestelmän, oikeusvaltion ja hyvinvointiyhteiskunnan perustalta, mutta poliisitoiminnan ja poliisiin kohdistuvan luottamuksen vaikutusta turvallisuuteen ei ole pystytty operationalisoimaan siten, että poliisin merkitys turvallisuuden tuottajana ja ylläpitäjänä näkyisi ja olisi selkeästi osoitettavissa budjettineuvotteluissa.

Poliisin legitimiteettiä on perinteisesti arvioitu luottamuksen mittarein. Poliisin toiminnan osalta kansalaisten luottamus poliisiin on Poliisibarometrin mukaan pysynyt hyvänä, myös pohjoismaisessa vertailussa. Esimerkiksi Ruotsissa kansalaisten luottamus on vastaavanlaisessa kyselyssä kuin Poliisibarometri ollut alempi kuin Suomessa (SM 2022, 91). Voidaan perustellusti kysyä, onko kansalaisten luottamus poliisiin riittävä poliisitoiminnan vaikuttavuuden, saati legitimiteetin indikaattori. Vaikuttavuus ja legitimiteetti edellyttävät tosiasiallista suorituskykyä (myös kriisitilanteissa) ja riittävää kapasiteettia perustehtävien ja uusien uhkien mukanaan tuomien jatkuvasti lisääntyvien tehtävien hoitamiseen.

Lähteet

Kirjallisuus

Brodeur, J-P. ed. 1998. How to recognize good policing. Police executive research forum. SAGE. London.

Gustafsberg, H. 2018. Do people get shot because some cops panic. Turvallisuushallinnon väitöskirja. Tampereen yliopisto. Tampere.

Ikonen, I. 2016. Henkilöstön suorituskyvyn mittaaminen turvallisuussektorilla. *Tiede ja Ase*. Vol 74/2016.

Lumijärvi, I., Virta, S. ja Kujanpää, O. 2002. Tasapainolla kohti tuloksellisuutta. Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print. Turvallisuushallinnon julkaisuja. Tampere.

Lumijärvi, I., Virta, S. ja Kujanpää, O. 2003. Strategista arviointia kehittämässä. Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print. Turvallisuushallinnon julkaisuja. Tampere.

Mazerolle, L. et al. 2013. Legitimacy in Policing. A systematic review. The Campbell Collaboration. DOI 10.4073/esr.2013.1

Moore, M. ja Braga, A. 2003. Measuring and improving police performance. *Policing: an International Journal of Police Strategies and Management*.Vol 26, nr3, 439-453.

Rautio, M. 2011. Kansallinen huoltovarmuus osana puolustusvoimien hankkeita. Diplomityö. Lappeenrannan Teknillinen yliopisto.

Roman, J. ja Farrell, G. 2002. Cost-Benefit Analysis for Crime Prevention: Opportunity costs, routine savings and crime externatilies. Teoksessa Tilley, N. (toim) *Evaluation for Crime Prevention. Willan Publishing.* Devon. 53–92.

Virta, S. 1990. Poliisi yhteiskunnassamme. Politiikan tutkimuksen laitos. Tampereen yliopisto.

Virta, S. 1998. Poliisi ja turvayhteiskunta. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 1. Edita, Helsinki. (Valtio-opin väitöskirja, Tampereen yliopisto).

Virta, S. 2013 a. Community Policing in Transition in Finland. Teoksessa Nalla, M.K. ja Graeme, R.N. (toim) *Community Policing in Indigenous Communities*. CRC Press. Boca Raton. US. 247–258.

Virta, S. 2013 b. Governing Urban Security in Finland – Towards a European model. *European Journal of Criminology. 10(3),* 341–353.

Virta, S. 2020. Pre-crime and standardization of security risks. Teoksessa Olsen, O.E. ym (toim) *Standardization and Risk Governance. A Multi-disciplinary approach*. Routledge New Security Studies. London 137–149.

Virta, S. 2022. Digital meets political. Strategic preparedness of the police to AI and hybrid threats. Keynote CEPOL Police science and research konferenssissa 8.6.2022 Vilnassa.

Virta, S. ja Branders, M. 2017. Turvallisuus, turvallisuuden tutkimus ja arviointi. Julkaisematon VTV:lle laadittu raportti.

Virta, S. ja Taponen, J. 2017. Policing regimes in transition in the Nordic countries. Teoksessa Devroe, E., Edwards, A. ja Ponsaers, P. (toim) *Policing European Metropolises. The Politics of Security in city-regions*. Routledge. London. 121–143.

Vuorensyrjä, M., Hoffren, M. ja Laitinen, K. 2016. Tuottavuuspaine julkisen sektorin työvoimaintensiivisessä palvelutuotannossa. Poliisihallinnon henkilöstön näkökulma. Hallinnon Tutkimus, 2/2016, 147–163.

Muut lähteet

Facing Realism? Law enforcement and the challenge of deepfakes. Europol Innovation Lab report. Luxembourg. Publications office of the EU. 2022.

Policing in Metaverse. Europol Innovation Lab report. Luxembourg. Publications office of the EU. 2022.

Poliisihallitus: Poliisin toimintavalmiusaika. Työryhmän loppuraportti 2/2020.

Poliisihallitus: Poliisin valvonta- ja hälytystoiminnan tila -selvityshankkeen loppuraportti. 18.2.2019.

Poliisihallitus: Rikostorjunnan tila. Selvityshankkeen loppuraportti 1/2018.

Sisäministeriö (2000). Poliisin tulosohjaus – nykytilan arviointia ja tulevaisuuden haasteita. Poliisiosaston julkaisu 4/2000.

Sisäministeriö (2022). Selvitys poliisin määrärahojen käytöstä ja määrärahojen riittävyyteen liittyvistä tekijöistä. Sisäministeriön julkaisuja 2022:24.

14
Korkeakoulujen laadunarviointi Suomessa

Mirella Nordblad ja Jussi Kivistö

Korkeakoulujen ulkoinen laadunarviointi toimintana on systematisoitunut lähes koko Euroopassa. Suomessa korkeakoulujen laadunarviointia on auditointien muodossa toteutettu jo yli viisitoista vuotta. Tässä luvussa tarkastellaan suomalaista auditointimallia korkeakoulujen laadunarvioinnin muotona suhteuttaen sitä eurooppalaisen laadunarvioinnin perinteisiin, periaatteisiin ja kehityssuuntiin sekä laajempiin muutoksiin korkeakoulupolitiikassa. Tavoitteena on myös verrata kolmen auditointikierroksen malleja keskenään koskien niiden tavoitteita ja painotuksia.

Avainsanat: *laadunarviointi, auditointi, korkeakoulu*

Nordblad, M. & Kivistö, J. (2023). Korkeakoulujen laadunarviointi Suomessa. Teoksessa Janne Ruohonen, Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta & Elisa Veikkola (toim.), *Tilintarkastus ja evaluaatio: Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu*. Tampere: Tampere University Press, 248–277. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-046-5

Johdanto

Korkeakoulujen ulkoinen laadunarviointi toimintana on kehittynyt 2000-luvulla systemaattiseksi melkein kaikki Euroopan maat kattavaksi toiminnaksi. Bolognan prosessiin liittyvät korkeakoulutuksen laadunvarmistuksen tavoitteet ja toimet, kuten yhteiset periaatteet ja suositukset korkeakoulujen laadunvarmistukselle (ESG 2005; 2015) ovat vauhdittaneet laadunarviointien kehitystä Euroopassa. Suomessa korkeakoulujen auditointeja on toteutettu jo yli viisitoista vuotta, ja käynnissä on auditointien kolmas kierros. Suomessa auditointeja on ohjannut kehittävän arvioinnin periaatteet, ja auditointien keskeinen tavoite on ollut tukea korkeakoulujen toiminnan kehittämistä.

Korkeakoulujen laadunarviointiin vaikuttavat monet yleiset kansalliset ja kansainväliset kehitystrendit, jotka vaikuttavat yleisesti korkeakoulupolitiikkaan, korkeakouluihin, julkiseen hallintoon ja korkeakoulujen ohjaukseen. Korkeakoulujen laadunarviointia on tästä syystä tärkeää tarkastella laajemmasta viitekehyksestä käsin ja tunnistaa kansainvälisten ja kansallisten kehitystrendien ja koulutuspolitiikan vaikutukset laadunarviointitoimintaan.

Toistaiseksi suomalaista korkeakoulujen arviointimallia, auditointia, on taustoitettu ja analysoitu etupäässä käytännönläheisistä ja kuvailevista näkökulmista käsin (ks. esim. Salminen 2004; Moitus 2009; Ala-Vähälä 2011; Haapakorpi 2011; Nordblad, Apajalahti, Huusko & Seppälä 2019; Huusko & Pyykkö 2022). Jotta korkeakoulujen kansallista laadunarviointia voitaisiin ymmärtää kokonaisvaltaisesti, tarvitaan syvällistä käsitystä keskeisistä eroista liittyen arviointiperinteisiin, -tapoihin ja käsityksiin korkeakoulujen laadusta.

Tämän luvun tavoitteena on tarkastella suomalaista korkeakoulujen auditointimallia korkeakoulujen laadunarvioinnin muotona ja samalla tunnistaa eurooppalaisen laadunarvioinnin kehityssuuntia ja niiden yhteyksiä laajempiin muutoksiin korkeakoulupolitiikassa. Tämän tarkastelun tuottamien näkemysten valossa pyrimme vastamaan seuraaviin kysymyksiin: Miten suomalainen auditointimalli suhteutuu arviointiperinteisiin ja -tapoihin ja eurooppalaisiin laadunvarmistuksen kehityssuuntiin? Miten kolmen auditointikierroksen mallit ovat muuttuneet suhteessa niiden tavoitteisiin ja painotuksiin? Luvun keskeisenä tarkoituksena on jäsentää tätä tarkastelua korkeakoulujen kansallisesta laadunarvioinnista käsitteiden, mallien ja huomioiden avulla, jotka perustuvat keskeiseen aihetta sivuavaan, etupäässä kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen. Näitä tavoitteita vasten myös laadunarvioinnin muutostrendien sisältö ja vaikutukset tulevat moniulotteisemmin ymmärretyksi ja asettuvat laajempaan käsiteanalyyttiseen ja korkeakoulupoliittiseen kontekstiinsa.

Menetelmät ja aineisto

Luvun aineistona on aihepiiriä käsittelevä sekundäärinen dokumenttiaineisto (kuten laadunarviointia koskevat raportit, käsikirjat ja katsaukset) sekä ulkoisen laadunarvioinnin jäsentämisen kannalta relevantiksi tunnistettu tutkimuskirjallisuus.

Käsiteanalyysin tavoitteena on luoda selkeyttä käsitteiden käyttöön ja ymmärtää käytettyjen käsitteiden sisältöä täsmällisemmin (Näsi 1980). Erityisesti käsiteanalyysin avulla pyritään ymmärtämään käsitteeseen liitettyjä merkityksiä, ja sitä käytetään tutkimuksen kohteena olevan käsitteen jäsentämiseen ja selkeyttämään suhdetta lähikäsitteisiin (Puusa 2008). Käsiteanalyysillä on erityisesti merkitystä silloin, jos tietyllä käsitteellä on mm. käyttäjästä tai käyttökontekstista riippuen erilaisia merkityksiä (Ahonen & Kallio 2002). Käsiteanalyysin avulla saatava tieto auttaa ymmärtämään tutkittavan käsitteen sisällön lisäksi myös käsitteen kuvaamaa kohdeilmiötä (Puusa 2008).

Kirjallista aineistoa koskevalla laadullisella sisällönanalyysillä on monia merkityksiä, mutta yksinkertaistettuna kaikki nämä merkitykset voidaan pelkistää kirjoitettujen sisältöjen luokitteluksi, joka perustuu joko aineistolähtöiseen, teoriaohjaavaan tai teorialähtöiseen tapaan luokitella aineistoa (mm. Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1997; Eskola & Suoranta 2015; Tuomi & Sarajärvi 2018). Tässä luvussa dokumenttiaineistoa analysoidaan teoriaohjaavasti siten, että toteutettu perustason käsiteanalyysi ohjaa luokittelun sisältöä tavalla, jolla pystytään vastaamaan esitettyyn tutkimuskysymykseen. Asetettuun tutkimuskysymykseen vastataan siis yhdistellen perustason käsiteanalyysiä (mm. Näsi 1980; Puusa 2008) ja laadullista sisällönanalyysiä.

Keskeiset käsitteet

Laadulla korkeakoulujen yhteydessä voidaan viitata korkeakoulujen perustehtävien (koulutus, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta ja yhteiskunnallinen vuorovaikutus) laatuun tai korkeakoulujen laadukkuuteen edellä mainittuja tehtäviä toteuttavina organisaatioina. Laatu on osoittautunut varsin haasteelliseksi käsitteeksi, sillä sen määrittelystä ei edelleenkään vallitse tutkimuksellista yksimielisyyttä. Laadun tekee haastavaksi erityisesti sen suhteellisuus ja moniulotteisuus: laatu saa merkityssisältönsä vain suhteessa johonkin (odotuksiin, standardeihin, indikaattoreihin, aiempiin kokemuksiin ja niin edelleen) ja samalla sen merkityssisältö vaihtelee käyttötarkoituksen ja toiminnan sisällön mukaan (esimerkiksi minimilaatu, standardit täyttävä laatu, huippulaatu, prosessien laatu, lopputulosten laatu). (ks. esim. Brockerhoff, Huisman & Laufer 2015; Williams & Rassenfosse 2016.) Esimerkiksi korkeakoulujen yhteydessä laatu on tavattu ymmärtää alkujaan Harveyn ja Greenin (1993) luoman

määritelmän mukaan korkealuokkaisuutena tai erinomaisuutena, johdonmukaisuutena, toiminnan tarkoituksenmukaisuutena, rahan vastineena tai muutoksena. Kukin näiden ulottuvuuden merkityssisältö avautuu vain toiminnan sisällöstä käsin. Esimerkiksi korkeakoulujen hallinto- ja tukipalvelutyössä korostuu johdonmukaisuus, kun taas tutkimuksessa tavoitellaan tutkimuksen korkealuokkaisuutta. Vastaavasti koulutustoiminnassa tavoitellaan usein toiminnan muutosta (osaamisen kasvua) ja tarkoituksenmukaisuutta (opintojen sisältö vastaa opiskelijoiden, työelämän ja yhteiskunnan tarpeita).

Korkeakoulujen kansalliseen laadunarviointiin (myös ulkoinen laadunvarmistus *external quality assurance)* tai korkeakoulujen sisäiseen laadunvarmistukseen/-hallintaan liittyvät käsitteet eivät ole yhtenäisiä (Williams & Harvey 2015). Samoilla käsitteillä on useita eri merkityksiä ja niiden sisällöt vaihtelevat sekä alan tutkimuksessa että laadunarviointitoiminnassa. Keskustelua hankaloittaa myös käsitteiden sisällölliset erot eri kielillä (ks. Vlăsceanu ym. 2007.) Suomessa on esimerkiksi toisesta auditointikierroksesta lähtien käytetty "laadunhallinta"-termiä (*quality management)* (ks. Karvi 2015; Karvi 2019). Laadunhallinta on käsitteenä laajempi ja sisältää laadun varmistamisen, kehittämisen, johtamisen ja ohjauksen (Karvi päiväämätön). "Laadunvarmistus"-termiä (*quality assurance*) käytetään usein synonyyminä tilivelvollisuusarvioinnin kanssa. Laadunvarmistusta painottava arviointi nähdään usein joustamattomana, ylhäältä alas suuntautuvana menettelynä, joka perustuu määrälliseen mittaamiseen. Kehittävään arviointiin suhtaudutaan myönteisemmin neuvoteltuna, alhaalta ylöspäin suuntautuvana prosessina, jossa arviointi perustuu laadullisiin arvioihin ja vuorovaikutukseen arviointiin osallistuvien kanssa. (Williams 2016.)

Arviointi määritellään usein arvon (*merit, worth, value, significance*) antamisena jollekin asialle tai toiminnalle (Atjonen 2015; Karvi päiväämätön, Scriven 1991; Stern 2004). Arvon antaminen tai arvottaminen voi tapahtua suhteessa arvioinnin kohteen sisäiseen (*merit*) tai ulkoiseen (*worth*) arvoon. Arviointi on järjestelmällistä toimintaa, jossa analysoidaan kerättyä tietoa ja tehdään arvioita suhteessa julkilausuttuihin tai julkilausumattomiin kriteereihin. Formatiivinen ja summatiivinen arviointi on yleinen tapa jäsentää arviointeja. Formatiivinen arviointi keskittyy kehittämiseen ja arviointimenetelmillä pyritään vaikuttamaan tai edistämään muutosta arvioinnin kohteessa. Summatiivinen arviointi keskittyy arvioimaan tuloksia. (Stern 2004.) Arviointi sosiaalisena, poliittisena ja arvosidonnaisena toimintana on laajasti tunnistettu (Guba & Lincoln 1989; Stern 2004). Toisaalta arviointeihin sisältyy myös pyrkimys puolueettomuuteen tai oikeudenmukaisuuteen (Alkin ym. 2006) sekä yhtenä keskeisenä periaatteena arvioinnin tuottama hyöty (Weiss 1998). Arviointi käsitteenä avautuu parhaiten tavoitteesta käsin: mitä tarkoitusta varten (*purpose*) ja mitä kriteeristöä käyttäen arviointia tehdään määrittää myös arvioinnin sisällön (ks. tässä luvussa myöhemmin tavat jäsentää arviointeja ja laadunarvioinnin keskeiset perinteet).

Yleisemmin korkeakoulujen laadunarvioinnin yhteydessä viitataan *ulkoiseen arviointiin*, jossa korkeakouluorganisaatioon nähden ulkopuolinen taho arvottaa, määrittää tai mittaa korkeakoulun toimintaa ja/tai tuloksia suhteessa julkilausuttuihin kriteereihin. *Kriteeri* määrittelee millaista toimintaa, tulosta tai laatutasoa tavoitellaan (Karvi päiväämätön). Esimerkiksi Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) auditoinneissa auditointikriteerit liittyvät auditointimalliin, joka on voimassa tietyn auditointikierroksen ajan. Auditointikriteerit määrittelevät eri tasoista toimintaa arviointiasteikon avulla (esim. riittämätön-hyvä-erinomainen) ja asettavat niin sanotun läpäisykynnyksen hyväksytylle auditoinnille (ks. Karvi 2019).

Suomessa korkeakoulujen laadunarvioinnin menetelmänä on *auditointi*, joka on näyttöön perustuvaa ulkoista vertaisarviointia. Auditoinneissa tarkastelun kohteena ovat menettelytavat, joilla korkeakoulu varmistaa ja kehittää toimintaansa ja sen laatua. (Karvi päiväämätön; Vlăsceanu 2007). Pyykön (2010) mukaan auditointi on kypsän ja kehittyneen korkeakoulujärjestelmän arviointimenetelmä, jonka keskeisenä tavoitteena on korkeakoulujen kriittinen itsearviointi ja korkeakoulujen toiminnan kehittäminen. Auditoinnin ohella yksi yleisimmistä korkeakoulujen laadunarvioinnin menetelmistä on *akkreditointi*. Akkreditoinnin tavoitteena on määrittää, täyttääkö akkreditoitava kohde (esimerkiksi koulutusohjelma tai korkeakoulu) vaadittavat korkeakoulun ulkopuolelta asetetut minimivaatimukset vai ei. Prosessin tuloksena on yleensä päätös tunnustuksen myöntämisestä (kyllä tai ei -päätös) (Ursin 2019, Vlăsceanu 2007). Kielteinen akkreditointipäätös saattaa johtaa korkeakoulun tai ohjelman toiminnan lakkauttamiseen joko määräajaksi tai kokonaan (Ursin 2019). Laadunarviointeja, kuten erityisesti koulutusohjelmien ja -alojen akkreditointeja, toteuttavat kansallisten arviointiorganisaatioiden lisäksi myös kaupalliset ja voittoa tavoittelemattomat toimijat. Esimerkiksi kauppatieteiden alalla kansainvälisillä akkreditoinneilla, kuten AACSB, EQUIS ja AMBA, on tärkeä merkitys toiminnan laadun osoittamiseksi. Akkreditointien on myös todettu tuovan lisäarvoa koulutuksen kehittämiseen ja sen kansainvälisyyteen (Wallenius ym. 2020).

Auditointia soveltavien maiden auditointimallit eroavat toisistaan sisällöllisesti. Auditointi voi kohdistua ainoastaan koulutustoimintaan tai kuten Suomessa kaikkiin perustehtäviin (koulutus, tutkimus- kehittämis- ja innovaatiotoiminta ja yhteiskunnallinen vuorovaikutus). Korkeakoulujen auditoinneissa, kuten Suomessa, on usein arvioinnin lopputuloksena akkreditoinnille tyypillinen arvio siitä, onko auditointi läpäisty vai ei (ks. KKA 2007; Karvi 2015; Karvi 2019). Erotuksena akkreditointiin, auditoinnin läpäisemättä jättäminen ei peruuta toimilupaa eikä muodollisesti sanktioi korkeakouluja (Ursin 2019).

Tässä luvussa tarkastelun kohteena on kansallinen laadunarviointitoiminta.

Laadunarvioinnin keskeiset perinteet

Laadunarvioinnin tilivelvollisuusnäkökulma ja yhteys kansainväliseen kehitykseen

Vaatimukset korkeakoulujen tilivelvollisuuden (*accountability*) osoittamiseksi ovat viime vuosina lisääntyneet, ja korkeakoulujen on toiminnassaan otettava huomioon erilaisia paikallisia, alueellisia, kansallisia ja ylikansallisia/kansainvälisiä tavoitteita (Stensaker & Harvey 2011a). Tilivelvollisuusnäkökulman ja -vaatimuksen vahvistumiselle korkeakoulujärjestelmissä on useita selityksiä. Osa näistä heijastelee julkisen hallinnon kansainvälisiä uudistustrendejä, pyrkimyksiä muokata tai muuttaa korkeakoulujen toimintaa, organisaatiokulttuureja ja arvoja. Osa taas nousee yleisemmästä tilivelvollisuusnäkökohtiin liittyvästä keskustelusta ja tietynlaisesta epäluottamuksesta korkeakouluja kohtaan (mm. Hansen ym. 2019). Systemaattisen laadunarvioinnin yleistymiseen Euroopassa on usein liitetty korkeakoulutuksen massoittuminen (*massification*), joka on käsittänyt uusien korkeakoulujen perustamisen ja vanhojen laajentamisen, korkeakoulujen, koulutustarjonnan ja opiskelijoiden moninaistumisen, kustannusten kasvun sekä ylipäätään toiminnan laatuun liittyvien kysymysten korostumista (Brennan & Shah 2000; Trow 1996). Keskeinen vaikuttava tekijä taustalla on ollut uuden julkisjohtamisen (*New Public Management,* NPM*)* reformisuuntaus tai doktriini. Monissa maissa NPM on yhtäältä tarkoittanut sääntelyn purkamista ja korkeakoulujen autonomian vahvistamista ja toisaalta erilaisten valtion suoraa valvontaa korvaavien järjestelmien luomista, kuten erilaisten seuranta- ja raportointijärjestelmien, laadunarviointien, tulosperustaisten rahoitusmallien jne. käyttöönottoa (Stensaker & Harvey 2011a, 2011b). Ulkoisia arviointeja on käytetty sääntelyn ja ohjauksen menetelminä ja tilivelvollisuuden osoittamiseksi etenkin hajautetuissa järjestelmissä (Stern 2004).

Tilivelvollisuuden näkökulmasta keskeinen kysymys on seuraava: "Kuka on vastuussa, mistä, kenelle, millä keinoin ja millä seurauksilla?" (Trow 1996, 2). Tilivelvollisuus toimii ulkoisessa laadunarvioinnissa velvoittamalla korkeakoulun raportoimaan toiminnastaan asianosaisille ryhmille tai viranomaisille ja vaatimalla korkeakouluja tarkastelemaan kriittisesti omaa toimintaansa ja osallistumaan ulkoiseen arviointiin vetoamalla laadun parantumiseen. Laadunarviointia voidaan käyttää sääntelyn välineenä vaaditun raportoinnin ja julkilausuttujen tai julkilausumattomien kriteerien osalta, jotka korkeakoulun odotetaan täyttävän. (Trow 1996.) Ulkoista laadunarviointia voidaan tarkastella myös toimija-foorumi-määritelmän *(actor-forum*) näkökulmasta. Korkeakoulu on toimija ja ulkopuolinen arviointiviranomainen foorumi. Valtion luomassa suhteessa toimijan on selitettävä ja perusteltava toimintansa foo-

rumille, eli tässä yhteydessä se, miten toiminnan laatua ylläpidetään. Foorumi asettaa kriteerit ja perusteet arvioinnille, ja lopullisen arvioinnin suorittavat arvioinnista vastaavat vertaisarvioijat. Arvioinnin lopputuloksella on usein joitain seurauksia toimijalle. (Huisman 2018.) Kaikessa ulkoisessa arvioinnissa on näin ollen aina lähestymistavasta riippumatta tilivelvollisuusnäkökulma, ja täten myös laadunarvioinnin yksi ulottuvuus on tilivelvollisuuden varmistaminen arvioinnin avulla tai sen kautta.

Luottamus on keskeinen tekijä analysoitaessa ulkoisia laadunarviointijärjestelmiä (Amaral 2014; Stensaker & Harvey 2011b). Tilivelvollisuus ja luottamus liittyvät läheisesti toisiinsa, sillä luottamus voidaan nähdä tilivelvollisuuden vastakohtana (Stensaker & Harvey 2011b; Trow 1996). Epäluottamusta voidaan pitää syynä erilaisille tilivelvollisuutta painottaville järjestelmille ja arvioinneille. Vahvasti tilivelvollisuutta painottavat arviointijärjestelmät ovat usein luotu edistämään luottamusta korkeakoulujärjestelmässä, mutta ne saattavat käytännössä heikentää luottamusta, sillä tarvetta kontrolloida toimintaa ja tuloksia voidaan pitää itsessään epäluottamuksen osoituksena. (Stensaker & Harvey 2011b.) Myös kehittämiseen suuntautuneet arviointijärjestelmät voivat tuottaa päinvastaisia ja ei-toivottuja tuloksia (Westerheijden 2013). Kehittävän arvioinnin ja tilivelvollisuuden välinen suhde ja vaikutukset arviointiin on Suomenkin laadunarviointien näkökulmasta kiinnostava kysymys. Suomalaista järjestelmää on luonnehdittu arviointijärjestelmäksi, joka on rakennettu vahvan luottamuksen ympärille, ja jossa vähemmän on enemmän (ks. Stensaker & Harvey 2011b). Stensaker ja Harvey (2011b) ovat tunnistaneet, että korkeakoulujen kansainvälistymisestä ja ylikansallisista tilivelvollisuutta painottavista standardeista johtuen toimijoihin kohdistuu enenevässä määrin kansainvälistä painetta osoittaa tilivelvollisuutta, ja pohtivat, pystyykö Suomi säilyttämään kehittävän arvioinnin näkökulmansa tässä kontekstissa.

Laadunarviointi korkeakoulupolitiikan ja muutoksen välineenä

Laadunarvioinnin voi tilivelvollisuuden lisäksi nähdä välineenä edistää muutosta, uudistumista ja kehitystä korkeakouluissa.

John Brennan (1997) näkee laadunarvioinnissa kolme keskeistä jännitettä, jotka liittyvät kieleen, valtasuhteisiin ja muutokseen. Laadunarvioinneissa käytetty kieli voi edistää arvoja, jotka ovat ristiriidassa korkeakoulujen perinteisten arvojen kanssa. Yleisesti kieli voi vaikuttaa siihen, miten korkeakoulutus ymmärretään osana laadunarviointia. Valtasuhteet heijastavat valtasuhteiden tasa- tai epätasapainoa esimerkiksi suhteessa autonomiaan mutta myös arviointimenetelmiä. Muutos liittyy moniin sosiaalisiin ja taloudellisiin muutoksiin, jotka edellyttävät korkeakouluilta muutosta.

EU-tason ja kansallisen tason uudistuskeskusteluja hallitsee yleinen käsitys siitä, että korkeakoulujen täytyy muuttua ja uudistua ja vastata erilaisiin haasteisiin toi-

mintaympäristössään (Kwiek 2012; Olsen & Maassen 2007). Uudistukset johtavat usein uusiin uudistuksiin, joiden seurauksia korkeakoulujen toimintaan harvoin analysoidaan. Politiikkakeskusteluja kuvastaa usein ristiriitaiset visiot ja ratkaisut, uusien ja legitiimien korkeakoulujen ohjaustapojen etsiminen sekä yksinkertaisiin kausaalisuhteisiin uskominen politiikkatavoitteissa ja -ratkaisuissa, jotka eivät huomioi miten eri hallintotasot, instituutiot ja poliittiset areenat käytännössä toimivat. (Gornitzka ym. 2007.)

Korkeakoulujen yhteiskunnallista tehtävää painotetaan yhä enemmän, kuten korkeakoulujen sosiaalista ja taloudellista merkitystä tietoyhteiskunnassa ja -taloudessa. Eri sidosryhmien rooli on vahvistunut, ja korkeakoulujen tehtävä on enenevässä määrin vastata opiskelijoiden, työnantajien, valtion, alueiden ja työmarkkinoiden erilaisiin tarpeisiin. Yhteiskunnallista vuorovaikutusta ja yrittäjämäistä toimintaa arvostetaan. Markkinoiden ja talouden logiikan painottaminen aiheuttaa jännitteitä perinteisten akateemisten arvojen kanssa. (Kwiek 2012.)

Laadunarviointia koskevissa dokumenteissa painotetaan usein samanaikaisesti korkeakoulun autonomian merkitystä ja vastuuta toimintansa laadusta sekä velvoitteita esimerkiksi tavoitteiden, toimenpiteiden, standardien tai kriteerien muodossa, jotka sisällöiltään kuuluvat korkeakoulun autonomian alueelle. Esimerkiksi Euroopan komission (2014) laadunvarmistuksen seurantaraportissa Euroopan parlamentille suositettiin siirtymistä laadunvarmistukselle ominaisesta ”rasti ruutuun” –tyyppisestä ohjelmapohjaisesta arvioinnista kehittävään koko korkeakoulun toiminnan kattavaan arviointiin, joka pystyy paremmin vastaamaan toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin ja tukemaan korkeakoulujen laatukulttuurin kehittymistä. Korkeakoulujen autonomiaa ja vastuuta korostettiin samalla kuin institutionaalinen lähestymistapa nähtiin myös keinona toteuttaa EU:n politiikkatavoitteiden mukaisia korkeakoulutuksen uudistuksia. (Euroopan komissio 2014). Korkeakoulujen laatukulttuurin kehittäminen, joka linkittyy yleisesti laadunarvioinnin tavoitteisiin (esim. ESG 2015), on toisaalta nähty pyrkimyksenä siirtyä pois tilivelvollisuuteen, standardoituihin malleihin, kontrolliin liittyvästä laadunvarmistuksesta kehittävän arvioinnin lähestymistapoihin, joissa korostuu korkeakoulun autonomia, asiantuntemus ja arvot (Bendermacher ym. 2017; EUA 2006), ja toisaalta myös keinona muuttaa organisaatiokulttuuria ja toimintatapoja (Harvey & Stensaker 2008).

Laadunarviointi on politiikkaa ja toimintaan vaikuttavat erilaiset ja kilpailevat arvot, intressit ja uskomukset (ks. Gornitzka ym. 2007). Politiikkatoimena laadunarvioinnin suunnittelu- ja kehittämisprosessit ovat monitahoisia. Poliittisissa prosesseissa, kuten Bolognan prosessissa ja siihen läheisesti kytkeytyvässä korkeakoulujen laadunarvioinnin kehittämisessä, on useita politiikan areenoita ja toimijoita. Euroopan tasolla ja kansallisella tasolla monet toimijat vaikuttavat poliittisiin prosesseihin; muun muassa ylikansalliset organisaatiot (EU), virkamiehet ja valtion virastot sekä erilaiset sidosryhmä– ja intressijärjestöt ovat keskeisiä vaikuttajatahoja (ks. Verhoeven

ym. 2019). Esimerkiksi Euroopan tasolla E4 organisaatioiksi kutsutut (ENQA, EUA, ESU, EURASHE1) ja EQAR2 ovat olleet keskeisiä eurooppalaisten korkeakoulutuksen laadunvarmistusperiaatteiden ja suositusten (ESG) suunnittelussa ja myös toimeenpanossa. E4 organisaatiot ovat vaikuttaneet muun muassa luomalla yhteyksiä eri toimijoiden välille, fasilitoimalla keskustelua laadunvarmistuksesta, konsultoimalla ja edistämällä eurooppalaisen laadunvarmistukseen liittyvän politikan leviämistä kansalliseen politiikkaan ja käytäntöihin. (Euroopan komissio 2019.) Kansallisella tasolla arviointiorganisaatioilla, kuten Suomessa Kansallisella koulutuksen arviointikeskuksella (Karvi) ja sen edeltäjällä Korkeakoulujen arviointineuvostolla (KKA), on ollut merkittävä rooli laadunarviointien suunnittelussa, toteutuksessa ja kehittämisessä. Kehittävän arvioinnin ja eurooppalaisten laadunvarmistuksen periaatteisiin (ESG) kuuluu sidosryhmien osallistaminen arviointimallin suunnitteluun ja kehittämiseen. Esimerkiksi Karvin kolmannen kierroksen auditointimallin suunnittelu oli vuoden kestävä prosessi, jossa kuultiin laajasti keskeisiä sidosryhmiä. Varsinaisessa mallin suunnitteluryhmässä oli myös korkeakoulusektoreiden, opiskelijoiden ja työelämän edustajia. (Karvi 2021)

Euroopan tason ohjausmekanismien merkitys on kasvanut ja niillä on tärkeä merkitys myös laadunarvioinnissa. Toisaalta Euroopan tason mekanismit eivät ole korvanneet kansallista ja institutionaalista tasoa (Gornitzka ym. 2007). Tästä yksi esimerkki on erot maiden välillä siinä, miten eurooppalaisia korkeakoulujen laadunvarmistuksen periaatteita ja suosituksia (ESG) sovelletaan kansallisesti. Euroopan komission (2019) selvityksen mukaan osassa Euroopan maita periaatteita sovelletaan hyvin tarkasti, ja ne on jopa kirjattu kansalliseen lainsäädäntöön. Toisaalta niin kutsutuissa ”edistyneissä laadunvarmistusjärjestelmissä”, joihin myös Suomen katsottiin lukeutuvan, ESG ymmärrettiin yleisten periaatteiden ja ohjeiden kokoelmaksi, joka sallii joustavuuden kansallisissa toteutuksissa. ESG:n noudattaminen nähtiin tällaisissa maissa enemmänkin minimivaatimuksena, joka ei erityisesti kannusta laadunhallinnan kehittämiseen. (Euroopan komissio 2019.) Broucker ym. (2019) ovat myös todenneet, että Bolognan tavoitteet ja periaatteet toteutetaan eri tavalla eri maissa, koska kansallisen tason haasteet ja uudistamispyrkimykset määrittelevät, mitä asioita korostetaan prosessissa. Kansainvälisiä prosesseja, kuten Bolognaa, voidaan myös käyttää kansallisten uudistusten ajureina.

Monet politiikkatoimet ovat logiikaltaan yksinkertaisia ja olettavat lineaarisen panoksen, joka johtaa ennustettavaan tuotokseen (Stern 2004). Tunnistettujen haasteiden ja ehdotettujen ratkaisujen välillä on usein selkeitä aukkoja (Olsen 2007). Myös laadunarviointiin liittyvässä keskustelussa eri toimijoiden retoriikka, asenteet ja käsi-

[1] ENQA European Association for Quality Assurance in Higher Education, EUA European University Association, ESU European Students' Union, EURASHE European Association of Institutions in Higher Education

[2] EQAR European Quality Assurance Register for Higher Education

tykset ovat ominaisia toimijoiden kontekstille tai tasolle (vrt. Olsen & Maassen 2007). Tämä näkyy erityisesti Euroopan tason keskusteluissa siinä, että tavoitteet, aloitteet ja toimet eivät usein riittävällä tavalla huomio kansallisten korkeakoulujärjestelmien eroja ja korkeakouluja suhteessa niiden organisaatioon sekä siihen miten korkeakoulut toimivat ja muuttuvat (vrt. Olsen 2007).

Laadunarviointi toimii näin ollen Euroopan tason ja kansallisen tason välineenä vastata muutokseen ja edistää muutosta korkeakouluissa ja korkeakoulujärjestelmissä. Valtasuhteiden ja muutoksen näkökulmista tärkeät kysymykset ovat: kuka ohjaa prosessia, ketkä ovat osallisia prosessissa ja kenen ääntä kuunnellaan? (Brennan & Shah 2000.)

Tulokset

Laadunarvioinnin jännitteiset tavoitteet: kehittäminen ja tilivelvollisuus

Kuten edellä todettiin, laadunarviointi on tilivelvollisuuteen liittyvä menetelmä, ja on tärkeä tarkastella tilivelvollisuuden ja kehittämisen suhdetta arvioinneissa. Karvin auditointimallissa tilivelvollisuuden näkökulma yhdistyy auditoinneissa vahvasti painotettavaan kehittävän arvioinnin tarkoitukseen, periaatteisiin ja perinteisiin, joiden voidaan väittää olevan tunnusomaisia suomalaiselle korkeakoulujen laadunarvioinnille (ks. Karvi 2021; Moitus ym. 2020, Pyykkö ym. 2013). Kehittävä arviointi mainitaan Karvin keskeiseksi toimintaperiaatteeksi Karvia koskevassa asetuksessa (VN 1317/2013).

Yksi yleinen tapa jäsentää arviointeja on kategorisoida niitä niiden tarkoituksen mukaan. Keskeiset arvioinnin lähestymistavat Chelimskyn (1997, 21) (ks. myös Atjonen 2015; Räkköläinen, 2011; Välijärvi & Kupari 2010) mukaan ovat:

1. *Arviointi tilivelvollisuuden varmistamiseksi / tulosvastuuarviointi*. Tarkoituksena on arvioida tuloksia tai käytettyjen resurssien tehokkuutta.
2. *Arviointi tiedon lisäämiseksi / tiedontuotantoarviointi*. Tarkoituksena on esimerkiksi tuottaa tietoa ja näkökulmia julkisista haasteista, politiikasta, ohjelmista, prosesseista tai kehittää uusia menetelmiä.
3. *Arviointi toiminnan kehittämiseksi*. Tarkoituksena on vahvistaa instituutioita, rakentaa toimintakykyä tai toimintamalleja arviointialueilla.

Arviointi tiedon lisäämiseksi ei näkökulmana ole kovin paljon esillä korkeakoulujen laadunvarmistusta ja laadunarviointeja koskevassa tieteellisessä kirjallisuudessa. Alan akateemisessa keskustelussa painottuu vahvasti tilivelvollisuuden (*accountabili-*

ty) ja kehittämisen näkökulmat (*improvement* tai *enhancement)* sekä näiden kahden käsitteen välinen jännite (Williams 2016; Williams & Harvey 2015). Osa tutkijoista näkee tilivelvollisuuden ja kehittämisen tai parantamisen selkeästi erillisinä toimintoina, jotka tulisi jopa pitää erillään, kun taas osa tutkijoista näkee ne läheisesti toisiinsa liittyvinä kokonaisuuksina, joita ei voida erottaa. (Williams 2016.) Keskustelua kuvastaa erityisesti epäselvyys ulkoisen laadunarvioinnin päätehtävistä, eli tilivelvollisuudesta ja kehittämisestä sekä näiden saavuttamiseen käytetyistä menetelmistä (Santiago ym. 2008). Laadunarvioinnin käytännön toteutuksissa saattaa myös olla epäjohdonmukaisuuksia. Esimerkiksi Gover ja Loukkola (2018) ovat havainneet, että arvioinnin tarkoitus ja tavoitteet eivät aina ole linjassa arvioinnin toteutuksen kanssa.

Lähestymistavat eivät ole toisiaan poissulkevia tai tyhjentäviä, mutta niiden välillä on eroja, jotka heijastavat eri kulttuureja tai näkemyksiä sekä tarkoituksia (Räkköläinen 2011; Stern 2004; Välijärvi & Kupari 2010). Erot arvioinnin lähestymistavoissa (arviointinäkemyksissä) liittyvät Räkköläisen (2011, 20) mukaan arvioinnin tarkoitukseen ja tavoitteeseen, arviointiasetelmaan ja arviointimenetelmiin, arvioijan ja arvioinnin kohteen väliseen suhteeseen, arvioinnin luotettavuuskriteeristöön ja luotettavuuden varmistamiseen sekä arviointitiedon käyttöön. Kaikki arvioinnit lähestymistavasta riippumatta voivat johtaa kehittämiseen (ks. Atjonen 2015), mutta mihin arvioinnilla pyritään sekä mitä ja miten arvioidaan, sillä on merkitystä. Kehittävässä arvioinnissa arviointikohteen ja sidosryhmien osallistaminen ja sitoutuminen ovat tärkeitä. Arviointiprosessiin ja tulosten hyödyntämiseen tulee kiinnittää huomiota, koska arvioinnin keskeinen tarkoitus on kehittämisen tukeminen ja arvioinnin hyödyllisyys tästä näkökulmasta. Arvioinnin lopputulosta, objektiivisuutta ja riippumattomuutta ei painoteta yhtä paljon kehittävässä arvioinnissa kuin tilivelvollisuusarvioinnissa. Kehittävässä arvioinnissa arvioijan rooli on usein "kriittinen ystävä". (Alkin & Taut 2003; Atjonen 2015.)

Pattonin (1997) mukaan, kun arviointi perustuu arvon (*merit* tai *worth)* antamiseen toiminnalle (*judgment-oriented evaluation*) arvioijan rooli muistuttaa enemmän tuomaria. Toiminnan parantamista painottavissa arvioinneissa (*improvement-oriented evaluation*) arvioijan rooli muistuttaa neuvonantajaa. Hyödyntämistä painottavissa arvioinneissa (*utlisation focused evaluation*) arvioija on aina neuvottelija ja muut roolit riippuvat siitä, miten arvioinnin hyödynsaajat aikovat hyödyntää arviointia. Patton tekee eron toisaalta tehokkuutta ja arvoa (*merit* ja *worth*) arvioivien arviointien ja toisaalta toiminnan parantamista painottavien formatiivisten arviointien välillä. Pattonin mukaan formatiivinen toiminnan parantamiseen tähtäävä arviointi, joka päättyy summatiiviseen loppuarvioon (*judgement*), muuttuu formatiivisesta summatiiviseksi. Tämän hän näkee ongelmallisena, koska silloin eri lähestymistapojen tavoitteet ja tarkoitukset erityisesti arvioinnin hyödyntämisen tai käytön näkökulmasta sekoittuvat. (Patton 1997.)

Karvin korkeakoulujen auditoinneissa toteutuvat Chelimskyn jäsennyksen kaikki kolme lähestymistapaa tai tarkoitusta – tosin hieman eri painotuksin. Auditoinnin tavoitteissa näkyy tilivelvollisuus erityisesti kansainvälisestä näkökulmasta (tai siis vastaako laatutyö ESG:n vaatimuksia), kehittävyys suhteessa korkeakoulun tavoitteiden ja perustehtävien kehittämisen ja innovatiivisen toiminnan tukemisena sekä tiedontuotanto avoimen tiedon tuottamisena korkeakoulujen laatutyöstä. (ks. Karvi 2019.)

Suomessa korkeakoulujen auditointien kehittävän arvioinnin lähestymistapa liittyy korkeakoulujen autonomian kunnioittamiseen, vahvaan luottamukseen ja korkeakoulujen vastuuseen oman toimintansa laadusta sekä tiiviiseen vuorovaikutukseen korkeakoulujen kanssa (Pyykkö ym. 2013). Auditointien tarkoituksena on ollut tukea korkeakoulujen henkilöstöä, opiskelijoita ja sidosryhmiä tunnistamaan vahvuuksia, hyviä käytäntöjä ja kehittämiskohteita korkeakoulun toiminnassa. Tavoitteena on ollut myös tukea korkeakouluja omien tavoitteidensa saavuttamisessa ja siten luoda edellytyksiä jatkuvalle parantamiselle (ks. KKA 2007; Karvi 2015; Karvi 2019). Auditointien tavoitteet korostavat selvästi kehittämiseen perustuvaa lähestymistapaa korkeakoulujen laadunarvioinneissa Suomessa.

Tilivelvollisuus on läsnä auditoinnissa, kuten kaikessa ulkoisessa arvioinnissa, kun toimintaa rahoitetaan julkisista varoista kokonaan tai osittain Trown (1996) ja Huismanin (2018) edellä kuvaamin tavoin. Suomalaisessa auditointimallissa on myös tilivelvollisuutta painottavia akkreditointityyppisiä elementtejä, kuten kansalliset kriteerit ja läpäisykynnys (Pyykkö 2010). Jos Pattonin (1997) ajatuksia soveltaa auditointeihin, sekä auditoinnin tarkoitus ja tavoitteet että se, mihin arviointia on tarkoitus hyödyntää, ovat toisiinsa nähden ristiriitaisia. Auditoinneissa eri lähestymistavat sekoittuvat keskenään. Auditointi on vertaisarviointia, joka pyritään toteuttamaan hyvässä hengessä ja auditointiin osallistuvia kunnioittaen. Toisaalta auditoijien ja auditoitavan korkeakoulun välillä on myös selvä etäisyys, joka ei ole täysin linjassa kehittävässä arvioinneissa arvioijien tyypillisen kriittisen ystävän tai fasilitaattorin roolien kanssa. Tämän voi tulkita johtuvaksi tilivelvollisuusnäkökulmasta, joka liittyy toiminnan arvottamiseen suhteessa arviointikriteereihin, päätöksentekoon arvioitavien alueiden tasosta ja jonkinasteisen objektiivisuuden tavoitteluun arvioissa (korkeakoulujen tasapuolinen kohtelu). Toisaalta Atjosen (2015) mukaan kaikki kolme lähestymistapaa tai tarkoitusta voivat esiintyä samassa arvioinnissa ja jopa täydentää toisiaan. Arvioinnilla on tosin hyvä olla johtava lähestymistapa tai tarkoitus. Suomen auditointimallissa, kuten jo on mainittu, johtava arvioinnin lähestymistapa on kehittävä arviointi.

Korkeakoulujen laadunarviointi Euroopassa on korostanut tilivelvollisuutta ja akkreditointeja

Maat ja niidet korkeakoulujärjestelmät ovat erilaisia ja vaikuttavat laadunarvioinnin lähestymistapaan (Brennan & Shah 2000; Torre & Zapata 2013). Myös korkeakoulut eroavat toisistaan koon, tehtävän, historian, perinteiden, organisaation, päätöksenteon ja toimintakulttuurien osalta (Brennan & Shah 2000). Eri maiden välillä on myös eroja siinä, miten roolit ja tehtävät on jaettu valtion, arviointiorganisaation ja korkeakoulujen välillä (Pyykkö 2010).

Kuten jo yllä mainittiin, korkeakoulujen laadunhallintaan ja ulkoisiin laadunarviointeihin vaikuttavat myös kansainvälistyminen ja globalisaatio sekä ylikansalliset tilivelvollisuutta painottavat standardit ja tavoitteet (Stensaker & Harvey 2011a). Korkeakoulujen laadunvarmistus ja sen kehittäminen on yksi keskeinen tavoite Bolognan prosessissa. Osana Bolognan prosessia on muun muassa luotu yhteiset eurooppalaiset periaatteet ja suositukset korkeakoulujen sisäiselle ja ulkoiselle laadunvarmistukselle sekä arviointiorganisaatioille (ESG) (2005; 2015).

Ulkoinen laadunarviointi on kehittynyt nopeasti Euroopassa, ja toimintana se on institutionalisoitunut ja ammattimaistunut (Kastelliz & Lynch 2018). Bolognan prosessi on ollut yksi merkittävimmistä tekijöistä korkeakoulutuksen ulkoisen laadunvarmistuksen laajentumisessa ja kehittämisessä Euroopassa (Pyykkö 2010; Sursock 2015). Kun Bolognan julistus allekirjoitettiin vuonna 1999, vain muutamalla Euroopan maalla oli korkeakoulutuksen laadunvarmistus-/arviointiorganisaatio. Nyt tilanne on päinvastainen (Euroopan komissio/EACEA/Eurydice 2015). Lisäksi lähes kaikissa 49 Euroopan korkeakoulutusalueen maassa on käytössä korkeakoulujen sisäiset laatujärjestelmät ja ulkoinen laadunarviointijärjestelmä (Euroopan komissio/EACEA/Eurydice 2020). Euroopan komission (2019) selvityksessä laadunvarmistusorganisaatiot nimesivät Bolognan prosessin ja EU-tason kehityksen toiseksi vaikuttavimmaksi tekijäksi, joka oli vaikuttanut kansalliseen laadunarviointiin. Eniten toimintaan oli vaikuttaneet kansalliset tekijät, kuten muutokset lainsäädännössä ja arviointien viitekehyksissä.

Jännitteet pyrkimyksissä toisaalta yhtenäistää ja toisaalta kunnioittaa kansallista kontekstia laadunarvioinnissa ja laadunvarmistuksessa on ollut ja on edelleen vahvasti läsnä Euroopan tason keskustelussa ja politiikassa (ks. Pyykkö 2010). Eurooppalainen laadunarviointeihin liittyvä keskustelu ja kehitys ovat liittynyt keskeisesti arvioinnin lähestymistapoihin ja menetelmiin. 1990-luvulla laadunarvioinnissa painottuivat kehittävän arvioinnin periaatteet (Haakstad 2001, Huisman 2018). Korkeakoulut itse ovat kannattaneet kehittävää arviointia. Kun tavoitteena on korkeakoulutuksen laadun varmistaminen ja parantaminen, nämä tavoitteet voidaan saavuttaa ainoastaan korkeakoulujen itsensä toimesta, jotka viime kädessä vastaavat korkeakoulu-

tuksen laadusta. Tästä näkökulmasta laadunarvioinnin tuli palvella ennen kaikkea korkeakouluja. (Vroeijenstijn 1995.) 2000-luvulla siirryttiin enemmän kontrollia ja tilivelvollisuutta painottaviin arviointeihin, kuten akkreditointeihin (Haakstad 2001, Huisman 2018). 2000-luvun alussa akkreditointeja toteutettiin erityisesti Keski- ja Itä-Euroopassa entisen Neuvostoliiton maissa, akkreditoinnit eivät olleet yleisiä muualla Euroopassa (Brennan & Shah 2000). Bolognan prosessiin liittyvä korkeakoulutuksen laadunvarmistuksen harmonisointipyrkimys on nimetty yhdeksi syyksi muutokseen arvioinnin alkuperäisissä pyrkimyksissä ja koulutusohjelmien akkreditointien painottamisena laadunarvioinnin menetelmänä. (Haakstad 2001; Salminen 2004; Westerheijden 2007; 2013.)

Euroopan komission rooli Bolognan prosessissa ja ulkoisessa laadunvarmistuksessa on ollut kiinnostava. Muun muassa Amaralin (2007) mukaan Euroopan komissio on ajanut akkreditointijärjestelmää Eurooppaan. Jos näin on ollut, ainakin joitain merkkejä on nähtävissä Euroopan komission suunnanmuutoksesta ja lisääntyneestä institutionaalisen lähestymistavan kannatuksesta (ks. Euroopan komissio 2014). Toisaalta voi myös väittää, että yhteiset laadunvarmistuksen periaatteet ja suositukset (ESG) ovat ohjanneet ohjelmapohjaiseen arviointiin, vaikka ESG:ssä mainitaan joustavuus laadunarvioinnin menetelmissä. Tämä siitäkin huolimatta, että eurooppalaiset sidosryhmäjärjestöt, kuten Euroopan laadunvarmistusorganisaatioiden verkosto ENQA, ovat puhuneet erilaisten mallien ja moninaisuuden puolesta (ks. Djakovic & Gover 2021). Ohjelmapohjaisen laadunarvioinnin painottaminen näkyy erityisen selvästi ensimmäisessä vuonna 2005 julkaistuissa periaatteissa. Viidessä seitsemästä korkeakoulujen sisäisen laadunvarmistuksen periaatteessa mainitaan ”ohjelma” sanana (ESG 2005).

Eurooppalaisessa laadunvarmistusrekisterissä EQARissa on tällä hetkellä yhteensä 49 kansallista ja ei-kansallista arviointiorganisaatiota, jotka toteuttavat eurooppalaisten laadunvarmistusperiaatteiden (ESG) mukaisia arviointeja. Eurooppalaisista laadunarviointimalleista löytyy sekä yhtäläisyyksiä että eroavuuksia. Erilaisten mallien variaatio on suuri ja kokonaisuus näyttäytyy moninaiselta. (EQAR 2020.) Toisaalta useimmat mallit ovat pääasiassa joko korkeakoulujen kokonaisarviointeja tai koulutusohjelma-arviointeja. Arvioinnit toteutetaan yleensä ESG:n periaatteiden mukaisesti vertaisarviointina ja nelivaiheisen prosessin mukaisesti (itsearviointi, ulkoinen arviointi ja vierailu, raportti ja seuranta) (Djakovic & Gover 2021). Laadunvarmistusorganisaatiot harjoittavat myös toimintaa, joka ei kuulu ESG:n piiriin ja näin ollen korkeakoulujen ulkoisen laadunvarmistuksen kokonaisuus on vielä moninaisempi.

Laadunvarmistusorganisaatiot toimivat jatkuvasti muuttuvassa ja kehittyvässä toimintaympäristössä. Laadunarviointien ja laadunvarmistuksen menetelmiä ja menettelytapoja kehitetään jatkuvasti ja uusia otetaan käyttöön. Toisaalta uusien menetelmien käyttöönotto ei ole aina merkinnyt sitä, että vanhoista olisi luovuttu. (Kastelliz & Lynch 2018.) Yksi viime vuosien trendi laadunarvioinnissa on ollut institutionaa-

listen eli korkeakoulujen kokonaisarviointien lisääntyminen. Esimerkiksi Belgiassa (Flandersissa), Tanskassa, Ruotsissa, Kyproksella, Sloveniassa, Portugalissa ja Virossa on siirrytty ainakin osittain korkeakoulujen kokonaisarviointeihin. Muutos korkeakoulujen kokonaisarviointeihin, kuten auditointeihin, on vaatinut korkeakouluilta laatujärjestelmien luomista ja kehittämistä (Euroopan komissio 2019). Suomen osalta laatujärjestelmiä on kehitetty jo pitkään, ja korkeakoulujen auditoinnit ovat tätä kehitystä osaltaan vauhdittaneet.

Euroopan komission selvityksen mukaan lähes puolet (48 prosenttia) selvityksen kyselyyn vastanneista laadunvarmistusorganisaatioista (n=57, 37 maasta) toteuttivat sekä korkeakoulujen kokonaisarviointeja että koulutusohjelmien arviointeja ja akkreditointeja. 17 prosenttia laadunvarmistusorganisaatioista toteutti koulutusala-, koulutusohjelma- ja korkeakoulujen kokonaisarviointeja. 19 prosenttia toteutti pelkästään koulutusohjelma-arviointeja ja ainoastaan 12 prosenttia laadunvarmistusorganisaatioista (sijaitsivat Suomessa ja Isossa-Britanniassa) toteutti korkeakoulujen kokonaisarviointeja. (Euroopan komissio 2019.) Bolognan seurantaraportin (2015) mukaan kehittävä arviointi on lähestymistapana noin kolmasosassa Euroopan maiden laadunarviointijärjestelmiä (Euroopan komissio/EACEA/Eurydice 2015). Nämä tulokset mahdollistavat suuntaa antavan kokonaiskuvan muodostamisen laadunarvioinneista Euroopassa. Institutionaaliset arvioinnit ovat yleistyneet ja ovat valtavirtaa Euroopassa ohjelmapohjaisten arviointien ohella. Suurimalla osalla selvityksen maista on useampi kuin yksi arviointimenetelmä, ja loput ovat jakautuneet institutionaalisten ja ohjelmapohjaisten arviointien kannattajiin. Korkeakoulujärjestelmien kansallinen konteksti ja korkeakoulu- ja laadunvarmistusjärjestelmän kypsyys vaikuttivat mielipiteisiin sen suhteen, mihin laadunarvioinnin tulee keskittyä. (Euroopan komissio 2019.)

Westerheijdenin (2013) mukaan monet maat eivät ole muuttaneet laadunarviointien lähestymistapaa suhteessa siihen, millaisiksi järjestelmät alun perin suunniteltiin. Monissa laadunvarmistusjärjestelmissä keskitytään edelleen tilivelvollisuuteen, kriteerejä vastaavan toiminnan ylläpitämiseen ja ulkoisesti määriteltyjen indikaattoreiden saavuttamiseen. Polkuriippuvuutta on nähtävissä ainakin osassa Euroopan maita, kuten esimerkiksi Hollannissa (ks. Chu & Westerheijden 2018). Toisaalta on myös Euroopan maita, joista esimerkkeinä Tanska ja Ruotsi, joissa laadunarvioinnin lähestymistavat ja menetelmät ovat muuttuneet erityisesti korkeakoulupoliittisten päätösten seurauksena (ks. Hansen ym. 2019). Tästä näkökulmasta Suomen lähestymistapaa korostaa pitkäjänteisyys, sillä koko korkeakoulun toiminnan kattava auditointi ja kehittävä arviointi ovat olleet laadunarviointien lähestymistapa jo ensimmäiseltä auditointikierrokselta lähtien (Moitus ym. 2020). Toisaalta koska menetelmät ja sisällöt suunnitellaan noin kuuden vuoden sykleissä, on mahdollista, että Suomen laadunarvioinnin lähestymistavatkin muuttuvat tulevaisuudessa.

Korkeakoulujen laadunarviointi Suomessa on perustunut auditointeihin ja kehittävään arviointiin

Korkeakoulujen auditointeja on toteutettu Suomessa vuodesta 2005. Parhaillaan on käynnissä kolmas auditointikierros, joka päättyy vuonna 2024 (Karvi 2019). Yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla on kutakin sektoria koskevan lainsäädännön (yliopistolaki 24.7.2009/558 ja ammattikorkeakoululaki 14.11.2014/932) mukaan velvoite osallistua säännöllisesti toimintansa ja laatujärjestelmiensä ulkoiseen arviointiin. Suomessa korkeakoulujen ulkoinen arviointi on annettu tehtäväksi Kansalliselle koulutuksen arviointikeskukselle (ja edeltäjäorganisaatiolle Korkeakoulujen arviointineuvostolle) (laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta 30.12.2013/1295 ja asetus Korkeakoulujen arviointineuvostosta 794/2009). Suomalaisilla korkeakouluilla on lainsäädännön puitteissa mahdollista valita ulkoisen arvioinnin toteuttajaksi jokin muu arviointitoimija, tosin vaihtoehtoja ei määritellä laeissa. Karvi (ja KKA) on käytännössä vastannut suomalaisten korkeakoulujen laadunarvioinneista.

Suomen kehitys 1980- ja 1990-luvuilla oli linjassa laajempien eurooppalaisten kehitystrendin kanssa (Liuhanen 2007). Suomessa korkeakoulujen systemaattiset ulkoiset arvioinnit juontavat juurensa 1990-luvulle. 1990-luvulla aloitettiin yliopistojen kokonaisarvioinnit (1992–1999), ammattikorkeakoulujen laatujärjestelmien auditoinnit (1998–2004), lisättiin sisäisen ja ulkoisen arvioinnin velvoite lakeihin koskien ammattikorkeakouluja (3.3.1995/255) ja yliopistoja (27.6.1997/645). Vuonna 1996 perustettiin Korkeakoulujen arviointineuvosto KKA. (ks. Huusko & Pyykkö 2022; Liuhanen, 2007; Pyykkö ym. 2013; Salminen 2004.) Ideat systemaattisesta ulkoisesta arvioinnista ja arvioinnin keskeiset periaatteet, joita myöhemmin sovellettiin arvioinneissa, esiteltiin tosin jo vuonna 1985 opetusministeriön KOTA-työryhmän muistiossa (Huusko & Pyykkö 2022; OPM 2004). Ulkoiset arvioinnit nähtiin keinona parantaa laatua ja tunnistaa heikkouksia korkeakoulujen toiminnassa (Liuhanen 2007).

Vuonna 2003 opetusministeriön nimeämä Korkeakoulutuksen laadunvarmistus –työryhmä sai tehtäväkseen laatia ehdotus korkeakoulutuksen kansallisen laadunvarmistusjärjestelmän kehittämiseksi. Työryhmä esitti Suomelle institutionaalisen auditoinnin lähestymistapaa, koska auditointi menetelmänä katsottiin sopivan paremmin suomalaiseen korkeakoulujärjestelmän kypsyystasoon. Koulutusohjelmien akkreditointeja pidettiin raskaina ja kalliina vaihtoehtona ja lähestymistapana, joka osittain siirtäisi vastuuta laadusta kansallisen järjestelmän ulkopuolisille toimijoille. Suomalaiset korkeakoulut kannattivat kehittävän arvioinnin lähestymistapaa, joka oli jo aiemmin muodostunut käytännöksi korkeakoulujen ulkoisessa arvioinnissa. (Huusko & Pyykkö 2022; OPM 2004; Salminen 2004.) Suomessa Bolognan prosessia ja erityisesti vuoden 2003 Berliinin ministerikokouksen julkilausumaa voidaan pitää merkittävimpänä syynä auditointimenetelmän kehittämiselle Suomessa. Julkilausumaan

sitoutuessaan Suomi sitoutui myös akkreditoinnin, sertifioinnin tai muun vastaavaan järjestelmän käyttöönottoon. Uusi korkeakoulujen ulkoisen arvioinnin menetelmä otettiin käyttöön, koska tarvittiin systemaattinen ja läpinäkyvä arviointimenetelmä, joka lisäisi kansainvälistä luottamusta Suomen korkeakoulujärjestelmää kohtaan ja lisäisi sen houkuttelevuutta. (Huusko & Pyykkö 2022; Salminen 2004.)

Kolme kierrosta korkeakoulujen auditointeja Suomessa: tavoitteet ja auditointikohteet

Ensimmäisellä auditointikierroksella vuosina 2005–2011 korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien toiminta oli vielä varsin varhaisessa vaiheessa, sillä niitä oli kehitetty johdonmukaisiksi järjestelmiksi juuri auditointeja varten. Tästä syystä ensimmäisen kierroksen auditointi kohdistui korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmiin, tarkemmin sanottuna korkeakoulun laadunvarmistuksen kokonaisuuteen ja korkeakoulun perustehtävien laadunvarmistukseen (KKA 2007). Auditoinnin keskeisenä tavoitteena oli varmistaa korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien toiminnan systemaattisuus sekä tukea kehittämistä vastaamaan eurooppalaisia laadunvarmistuksen periaatteita. Tavoitteena oli myös selvittää, mitä laadullisia tavoitteita korkeakoulut olivat toiminnalleen asettaneet sekä arvioida, millaisilla prosesseilla ja menettelytavoilla korkeakoulut ylläpitivät ja kehittivät koulutuksen ja muun toiminnan laatua. (Huusko & Pyykkö 2022.) Ensimmäisen kierroksen auditoinneista 18 prosenttia johti uusinta-auditointiin (Talvinen 2012).

Toisella auditointikierroksella (2012–2018) korkeakoulun itsearvioinnin osuus korostui suhteessa ensimmäiseen ja huomiota alettiin kiinnittää laatukulttuuriin. Auditointien tavoitteena oli edelleen tukea korkeakouluja kehittämään eurooppalaisia laadunvarmistuksen periaatteita vastavia laatujärjestelmiä[3] ja osoittaa, että suomalaisissa korkeakouluissa on toimivat ja johdonmukaiset laatujärjestelmät. Lisäksi tavoitteena oli auttaa korkeakouluja tunnistamaan toimintansa vahvuudet, hyvät käytänteet ja kehittämiskohteet sekä tukea niitä strategisten tavoitteiden saavuttamisessa. Toisella kierroksella myös auditoitiin kolme koulutusohjelmaa esimerkkeinä koulutuksen laadunhallinnan toimivuudesta koulutusohjelmatasolla. Toisen kierroksen auditoinneista 10 prosenttia johti uusinta-auditointiin (Nordblad ym. 2019).

Kolmannella auditointikierroksella (2018–2024) tavoitteena on arvioida, vastaako korkeakoulun laatutyö edelleen eurooppalaisia laadunvarmistuksen periaatteita sekä tuottaako laatujärjestelmä strategian toteuttamisen ja toiminnan jatkuvan kehittämisen kannalta tarkoituksenmukaista tietoa. Lisäksi kolmannen kierroksen audi-

[3] Termi ”laadunvarmistus” korvattiin toisella kierroksella ”laadunhallinta” -käsitteellä sekä ”laadunvarmistusjärjestelmä” korvattiin ”laatujärjestelmä -käsitteellä. Tässä julkaisussa näitä käsitteitä käytetään rinnakkain.

tointien tavoitteena on rohkaista korkeakouluja kansainvälisyyteen, kokeiluihin ja luovaan ilmapiiriin sekä kerryttää avointa ja läpinäkyvää tietoa korkeakoulujen laatutyöstä. Auditoinneissa painotetaan korkeakoulujen opiskelijakeskeisyyttä ja toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Auditointimallin arviointialueet ovat aiempaa kokonaisvaltaisempia (ks. taulukko 1), ja arvioitavat teemat on liitetty edeltäviä malleja vahvemmin korkeakoulujen kehittämisen painopisteisiin. Kehittämisnäkökulmaa painottaa myös se, että kolmannella auditointikierroksella korkeakoulu valitsee yhden arviointialueen (myös toisella auditointikierroksella), mistä haluaa auditointiryhmältä erityisesti palautetta, sekä vertaisoppimisen kohteen ja kumppanin. (Karvi 2019; Huusko & Pyykkö 2022; Moitus ym. 2020.)

Ensimmäisen, toisen ja kolmannen auditointikierroksen malleissa on selkeitä eroja suhteessa kriteeristön teemoihin ja sisältöihin. Hyvin yleisellä tasolla muotoiltu kriteeristö (ensimmäinen ja toinen auditointikierros) ei arvota toimintaa ja suuntaa kehittämistoimintaa samalla tavalla kuin sisällöltään yksityiskohtaisempi ja kuvailevampi kriteeristö (kolmas auditointikierros). Yksityiskohtaisempi kriteeristö parantaa arvioinnin läpinäkyvyyttä. Auditointien arvoperusteet ovat näin ollen enemmän julkilausuttuja kuin implisiittisesti sovellettavissa. (ks. KKA 2007; Karvi 2015; Karvi 2019.)

Sisällöiltään kolmannen kierroksen auditointimalli arvioi myös edellisiä kierroksia enemmän itse toimintaa. Tämä selittyy osittain muutoksilla Euroopan korkeakoulujen laadunvarmistuksen periaatteissa (ESG 2015). Osaamista luova korkeakoulu -arviointialueen kriteeristössä opiskelijalähtöisyys, osaaminen ja osaamisen tunnustaminen, kansallinen tutkintojen viitekehys, ECTS-järjestelmä, koulutuskokonaisuuksien hyväksymiskäytännöt, opiskelijavalintaa, opintojen etenemistä ja tutkintojen suorittamista koskevat säännökset sekä riittävät ohjaus- ja palveluresurssit jne. ovat suoraan johdettavissa eurooppalaisista periaatteista. (ks. Karvi 2019 ja ESG 2015.)

Kolmannen kierroksen auditointi on haluttu kytkeä vahvemmin korkeakoulujen kehittämisen painopisteisiin. Mallissa näkyy myös tässä luvussa mainitut yleiset kehittämissuuntaukset ja korkeakoulujen ulkoinen arvo korkeakoulujen yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen ja vaikuttavuuden painottamisena. Korkeakouluilta odotetaan yhteiskunnallisesti vaikuttavaa tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa sekä koulutusta, joka vastaa yhteiskunnan ja työelämän muuttuviin tarpeisiin. Lisäksi korkeakouluilta odotetaan aktiivista ja innovatiivista toimintaa ulkopuolisten sidosryhmien ja yhteistyökumppaneiden kanssa ja sidosryhmien osallistamista korkeakoulun toiminnan kehittämiseen. Näissä edellä mainituissa teemoissa ei edellisiin auditointikierroksiin verrattuna ole sinänsä mitään täysin uuttaa. Samansuuntaisia teemoja käsiteltiin esim. toisella auditointikierroksella (ks. Nordblad ym. 2019). Kolmannella kierroksella teemoja on vahvemmin tuotu esiin ja arvotettu kriteeristössä.

Taulukko 1. Auditointikierrosten tavoitteet, kohteet, kriteerit ja tulokset (KKA 2007; Karvi 2015; Karvi 2019)

	I Auditointikierros (2004–2011)	**II Auditointikierros (2011–2018)**	**III Auditointikierros (2018–2024)**
Auditoinnin tavoitteet	• tukea laadunvarmistusjärjestelmän kehittämistä vastaamaan eurooppalaisia laadunvarmistuksen periaatteita • selvittää korkeakoulun toiminalleen asettamia laadullisia tavoitteita • arvioida, miten korkeakoulu ylläpitää ja kehittää koulutuksen ja muun toiminnan laatua • arvioida, toimiiko laadunvarmistus korkeakoulussa tarkoitetulla tavalla, tuottaako laadunvarmistusjärjestelmä toiminnan kehittämisen kannalta tarkoituksenmukaista tietoa ja johtaako se laatua parantaviin kehittämistoimenpiteisiin.	• tukea korkeakouluja ja kehittämään eurooppalaisia laadunvarmistuksen periaatteita vastaavat laatujärjestelmät ja osoittaa, että Suomessa on toimiva ja johdonmukainen laadunvarmistus sekä korkeakoulussa että kansallisella tasolla. • auttaa korkeakouluja tunnistamaan toimintansa vahvuudet, hyvät käytänteet ja kehittämiskohteet • tukea korkeakouluja strategisten tavoitteiden saavuttamisessa ja tulevan kehittämistoiminnan suuntaamisessa luoden näin edellytyksiä korkeakoulujen toiminnan jatkuvalle kehittymiselle.	• arvioida, vastaako korkeakoulun laatutyö eurooppalaisia laadunvarmistuksen periaatteita • arvioida, tuottaako laatujärjestelmä strategian toteuttamisen ja toiminnan jatkuvan kehittämisen kannalta tarkoituksenmukaista tietoa ja johtaako se vaikuttaviin kehittämistoimenpiteisiin, • rohkaista korkeakouluja kansainvälisyyteen, kokeiluihin ja luovaan ilmapiiriin • kerryttää avointa ja läpinäkyvää tietoa suomalaisten korkeakoulujen laatutyöstä.
Arviointi-kohteet	• korkeakoulun laadun tavoitteiden, toimintojen, toimijoiden sekä vastuiden määrittely ja dokumentaatio • korkeakoulun perustoimintojen laadunvarmistuksen kattavuus ja vaikuttavuus • laadunvarmistusjärjestelmän kytkeytyminen johtamiseen ja toiminnanohjaukseen • korkeakoulun henkilökunnan, opiskelijoiden ja ulkoisten sidosryhmien osallistuminen laadunvarmistukseen • laadunvarmistusjärjestelmän tuottaman tiedon tarkoituksenmukaisuus ja saatavuus • laadunvarmistusjärjestelmän toiminnan seuranta, arviointi ja jatkuva kehittäminen • laadunvarmistusjärjestelmän kokonaisuus.	• korkeakoulun laatupolitiikka • laatujärjestelmän kytkeytyminen strategiseen johtamiseen • laatujärjestelmän kehittäminen • korkeakoulun perustehtävien laadunhallinta (ml. keskeiset tukitoiminnot): tutkintotavoitteinen koulutus, TKI-toiminta, yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja aluekehitystyö ja valinnainen auditointikohde • Tutkintotavoitteisen koulutuksen näytöt: koulutusohjelmat tai vastaavat tutkintoon johtavat kokonaisuudet • laatujärjestelmän kokonaisuus.	• Osaamista luova korkeakoulu (koulutuksen suunnittelu, toteutus, arviointi ja kehittäminen, esimerkkejä korkeakoulun onnistuneista kehittämistoimista) • Vaikuttava ja uudistava korkeakoulu (vuorovaikutuksen ja vaikuttavuuden johtaminen, vaikuttava TKI-toiminta, uudistumista edistävä toimintakulttuuri, esimerkkejä korkeakoulun onnistuneista kehittämistoimista) • Kehittyvä ja hyvinvoiva korkeakoulu (laatujärjestelmän hyödyntäminen strategisessa johtamisessa, henkilöstön osaamisen kehittäminen ja hyvinvoinnin tukeminen, laatujärjestelmän toimivuus ja kehittäminen, esimerkkejä korkeakoulun onnistuneista kehittämistoimista) • Oppiva korkeakoulu (korkeakoulun valitsema arviointikohde, ei vaikuta lopputulokseen).
Arviointi-asteikko	”Puuttuva”, ”alkava”, ”kehittyvä” ja ”edistynyt” vaiheiden tunnusmerkit	”Puuttuva”, ”alkava”, ”kehittyvä” ja ”edistynyt” vaiheiden tunnusmerkit	”Erinomainen”, ”hyvä”, ”riittämätön”
Lopputulos	Hyväksytty / uusinta-auditointi	Hyväksytty (laatuleima) / uusinta-auditointi	Hyväksytty (laatuleima) / uusinta-auditointi. Lisäksi ”excellence-laatuleima” voidaan myöntää korkeakoululle, jos se täyttää erilliset excellence-kriteerit
Tulokset	Hyväksyttyjä 40, uusinta-auditointeja 9	Hyväksyttyjä 40, uusinta-auditointeja 4	

Sen lisäksi, että auditoinneissa painotetaan korkeakoulujen ulkoista arvoa, painotetaan kriteeristössä edelleen suhteellisesti enemmän korkeakoulun sisäistä toimintaa. Tämä näkyy korkeakoulujen toiminnan kehittämiseen ja toimintatapojen toimivuuteen liittyvissä kriteeristön kohdissa. Auditoinneissa näkyy edelleen vahva tarkoituksenmukaisuuden (*fitness for purpose*) laatukäsite toiminnan tavoitteiden saavuttamisena (*mission-based*) ja "asiakkaiden" tarpeiden tai vaatimusten täyttämisenä (*customer specification*). Auditointeja ohjaavana ajatuksena on arvioida toimivatko korkeakoulun toimintatavat tehokkaasti suhteessa siihen, mitä korkeakoulu tavoittelee ja sanoo tekevänsä. Karvin auditoinnissa tarkoituksenmukaisuutta ei arvioida ainoastaan suhteessa siihen, miten hyvin korkeakoulu onnistuu tehtävässään mutta myös, miten hyvin toiminta vastaa auditointikriteeristössä määriteltyjä yleisiä kansallisia, eurooppalaisia tai muita suunnitteluprosessin tuotoksena määriteltyjä yleisiä vaatimuksia. Myös laatu muutoksena (*transformation)* näkyy edellisiä kierroksia enemmän etenkin opiskelijoiden oppimisen ja osaamisen painottamisena ja toisaalta johdonmukaisuus (*consistency*) siitä näkökulmasta, että eri säädöksiä pitää soveltaa johdonmukaisesti sekä tarjota palveluita tai toteuttaa toimintaa, joka tukee opiskelijoita ja henkilöstöä yhdenvertaisesti. (ks. Taulukko 2; Harvey 2006.) Yhteenvetona voi todeta, että Karvin kolmannen kierroksen mallissa näkyy sekä korkeakoulujen toiminnan sisäinen että ulkoinen arvo. Arvottamista tapahtuu suhteessa korkeakoulun omiin tavoitteisiin ja määritelmiin, mutta myös suhteessa korkeakoulun ulkopuolelta määriteltyyn toimintaan.

Muutosta auditointikierrosten välillä voi myös kuvata suhteessa laadunhallinnan kehittymiseen suomalaisissa korkeakouluissa. Laatujärjestelmäpainotuksesta, joka oli vahva ensimmäisellä ja toisella auditointikierroksella, siirtyminen enemmän toiminnan arviointiin johtui muun muassa siitä, että laadunhallinnasta oli tullut osa arjen toimintaa (ks. Nordblad ym. 2019). Suomalaisten korkeakoulujen laatujärjestelmien ja laadunhallinnan taso on hyvällä tai erinomaisella tasolla jo toteutettujen kolmannen kierroksen auditointien (ks. auditoinnit.karvi.fi) mukaan. Tämä asettaa myös haasteita laadunarvioinnille, joka Suomen mallissa ei tyydy pelkästään toteavaan minimivaatimusten täyttämiseen vaan tukemaan korkeakouluja niiden toiminnan kehittämisessä ja strategisten tavoitteiden saavuttamisessa. Kolmannen kierroksen auditoinneissa läpäisykynnys on määritelty hyvälle tasolle arvioitavien arviointialueiden osalta (ks. Karvi 2019).

Suomalaisen auditointijärjestelmän ominaispiirre on se, että sen avulla kehitetään korkeakoulujen laatutyötä ja samaan aikaan varmistetaan korkeakoulujen oman laatutyön uskottavuus ja toimivuus. Auditoinnin "arvon mittana" on tällöin korkeakouluihin nähden ulkopuolisen tahon (pääasiallisesti KKA/Karvi ja sen nimeämä auditointiryhmä) määrittely siitä, missä määrin arviointikohteen osalta toteutuu arviointikriteerien mukaista toimintaa. Ensimmäisellä ja toisella kierroksella auditointimalli ei auditointikohteiden tai -kriteeristön puitteissa ottanut kantaa laadun

sisällön määrittelyyn, sillä sen nähtiin kuuluvan korkeakoulujen itsensä vastuulle. Malli siis ohjasi korkeakouluja laatutietoisuuteen ja laatutyöhön, mutta auditoinnin fokus oli korkeakoulujen sisäisen laadunvarmistuksen toiminnan varmistuksessa ja toiminnan kehittämisessä enneminkin kuin korkeakoulujen tehtävien suorittamisen ulkoisessa laadunvarmistuksessa. Kolmannen kierroksen auditointi eroaa tässä suhteessa joiltakin osin edellisten kierrosten toteutuksesta, sillä siinä myös varsinaisen toiminnan sisällön arviointi on mukana (ts. toiminnan laatu).

Taulukko 2. Arvottaminen (esim. Scriven 1991; Stern 2004) ja laatukäsitys (Harvey 2006) kolmannen auditointikierroksen arviointialueiden I-III kriteereissä (Karvi 2019)

3. kierroksen arviointialueiden kriteerit tasolle hyvä (läpäisyyn vaadittava taso)		
Arviointialue I: Osaamista luova korkeakoulu		
Laatukäsitys	**Arvottaminen: Sisäinen arvo** (*merit*)	**Arvottaminen: ulkoinen arvo** (*worth*)
Tarkoituksen-mukaisuus (*Fitness for purpose*) (*Sisäinen: suhteessa omiin tavoitteisiin Ulkoinen: suhteessa ulkoisiin esim. kansallisiin tavoitteisiin*)	• Koulutuksen suunnittelussa varmistetaan koulutustarjonnan yhteys korkeakoulun strategiaan. • Koulutuksilla on selkeästi määritellyt osaamistavoitteet. • Korkeakoulu varmistaa, että opetusmenetelmät, oppimisen arviointi ja oppimisympäristöt tukevat osaamistavoitteiden saavuttamista. • Koulutuksissa analysoidaan, miten asetetut osaamistavoitteet saavutetaan. • Uusin tutkimustieto kytkeytyy koulutukseen tarkoituksenmukaisella tavalla. • Korkeakoulu seuraa ja arvioi koulutuksia varmistaakseen ajantasaisuuden viimeisimpään tutkimustietoon. • Korkeakoulu seuraa ja arvioi säännöllisesti koulutuksia. • Korkeakoulu kerää ja hyödyntää systemaattisesti palautetietoa opiskelijoiden tarpeista sekä opintojen toteutuksesta ja etenemisestä. Palaute- ja arviointitietoa hyödynnetään systemaattisesti koulutuksen kehittämisessä.	• Koulutuksen suunnittelussa varmistetaan koulutuksen työelämärelevanssi. • Koulutuksen toteutus tukee opiskelijoiden integroitumista työelämään. • Varmistetaan koulutuksen ajantasaisuus yhteiskunnan ja työelämän muuttuviin tarpeisiin. • Koulutuksen suunnittelussa varmistetaan kansainvälistyminen. • Koulutuksen suunnittelussa varmistetaan jatkuvan oppimisen tarpeet ja sen kehittämisessä varmistetaan jatkuvan oppimisen mahdollisuudet.
Muutos (*Transformation*)	• Korkeakoulussa tuetaan opintojen sujuvuutta ja oppimista sekä opiskelijan aktiivisuutta omassa oppimisprosessissaan. • Opiskelija saa oppimisestaan palautetta.	
Johdonmukaisuus (*Consistency*)	• Korkeakoululla on systemaattiset menettelytavat koulutuskokonaisuuksien suunnitelmien hy¬väksymiseksi. • Korkeakoulu huolehtii ohjauksesta ja muista palveluista opintojen edistämisen ja oppimisen tukemiseksi. • Sovelletaan johdonmukaisesti osaamisen tunnustamista, opintojen etenemistä ja suorittamista koskevia säännöksiä ja määräyksiä. • Opiskelijoiden hyvinvoinnista ja yhdenvertaisuudesta välitetään. • Henkilöstön ja opiskelijoiden tarpeet huomioidaan tukipalveluiden kehittämisessä.	• Tutkinnot vastaavat kansallisen tutkintojen viitekehyksen mukaista osaamista. • Opiskelijoiden työmäärät määritellään ECTS-järjestelmän periaatteita käyttäen.

Arviointialue II: Vaikuttava ja uudistava korkeakoulu		
Laatukäsitys	**Arvottaminen: sisäinen arvo** (*merit*)	**Arvottaminen: ulkoinen arvo** (*worth*)
Tarkoituksen-mukaisuus (*Fitness for purpose*)	• Yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen tavoitteet sekä keinot niiden saavuttamiseksi on määritelty. • Korkeakoulu kehittää yhteiskunnallista vuorovaikusta ja vaikuttavuutta. • Johtamisjärjestelmä tukee toiminnan kehittämistä. • Toimintaympäristöanalyysin tuottamaa tietoa hyödynnetään toiminnan suuntaamisessa. • Yhteiskunnallinen vuorovaikutus tukee kokonaisstrategian toteuttamista. • Tutkimus-/TKI-/taiteelliselle toiminnalle on asetettu vaikuttavuustavoitteet • Tarkoituksenmukaista tietoa kerätään vaikuttavuudesta ja hyödynnetään kehittämisessä. • Henkilöstön ja opiskelijoiden osaamisen hyödyntämistä ja verkostoitumista tuetaan. • Yhteistyö kansallisten ja kansainvälisten verkostojen kanssa tukee toiminnan kehittämistä. • Alumneja hyödynnetään kehittämistyössä. • Korkeakoululla on toimivia menettelytapoja sidosryhmäsuhteiden ja yhteistyöverkostojen hallintaan sekä uudistamiseen.	• Korkeakoulun tutkimus-/TKI-/taiteellinen toiminta uudistaa myös yhteiskuntaa. • Korkeakoulu edistää avointa tiedettä. • Toimintakulttuuri kannustaa kokeiluihin kumppaneiden kanssa. • Korkeakoulu hakeutuu uudistumista ja kehittämistä mahdollistaviin kokeiluihin sidosryhmien kanssa. • Yhteistyö alumnien kanssa on tavoitteellista.
Johdonmukaisuus (*Consistency*)	• Korkeakoululla on systemaattiset menettelytavat, joilla se varmistaa hyvän tieteellisen käytännön toteutumisen.	
Arviointialue III: Kehittyvä ja hyvinvoiva korkeakoulu		
Laatukäsitys	**Arvottaminen: sisäinen arvo** (*merit*)	**Arvottaminen: ulkoinen arvo** (*worth*)
Tarkoituksen-mukaisuus (*Fitness for purpose*)	• Laatujärjestelmän periaatteet, tavoitteet ja vastuut muodostavat korkeakoulun laatupolitiikan, joka on julkinen. Laatupolitiikka luo yhteisen perustan laatutyölle. • Laatujärjestelmä on toimiva ja kattaa perustehtävät ja se tukee korkeakoulun profiilia, perustehtäviä koskevien tavoitteiden saavuttamista sekä strategian toteuttamista. • Laatujärjestelmän tuottamaa tietoa hyödynnetään korkeakoulun johtamisessa, ja sen avulla tunnistetaan kehittämistarpeita ja toimintaa kehitetään tavoitteellisesti. • Laatujärjestelmän vaikuttavuudesta perustehtävien kehittämiseen on näyttöä. • Laatujärjestelmän kehittäminen on systemaattista. • Korkeakoulu varmistaa, että korkeakoulun henkilöstö tunnistaa oman työnsä yhteyden korkeakoulun tavoitteisiin. • Henkilöstö ja opiskelijat osallistuvat toiminnan kehittämiseen tarkoituksenmukaisella tavalla.	• Ulkoiset sidosryhmät osallistuvat toiminnan kehittämiseen tarkoituksenmukaisella tavalla.
Muutos (*Transformation*)	• Korkeakoululla on toimivat menettelytavat, joilla tunnistetaan henkilöstön osaamisen kehittämistarpeet. • Korkeakoulu tukee henkilöstön osaamisen kehittämistä. • Korkeakoulun laatukulttuuri on osallistavaa ja avointa.	
Johdonmukaisuus (*Consistency*)	• Korkeakoululla on läpinäkyvät menettelytavat henkilöstön rekrytoimiseksi. • Korkeakoululla on systemaattiset menettelytavat, joilla tuetaan henkilöstön hyvinvointia, tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta.	

Johtopäätökset

Arvioinnin lähestymistavan osalta laadunarvioinnissa ei ole tapahtunut merkittävää sunnanmuutosta kehittävän arvioinnin suuntaan Euroopassa. Sen sijaan arviointimenetelmien osalta on tapahtunut suunnanmuutos, ja auditoinnit tai vastaavat korkeakoulujen kokonaisarvioinnit ovat tulleet koulutusohjelma-arviointien rinnalle laadunarviointimenetelminä. Vaikka laadunarviointien kehityksessä Suomessa on ollut vahvat yhteydet kansainvälisiin uudistuksiin ja prosesseihin kuten Bolognan prosessiin, suomalaisessa laadunarviointijärjestelmässä ja sen kehityksessä on ollut vahvasti mukana kansalliset näkökulmat. Laadunarvioinnin keskeiset periaatteet ovat suurelta osin pysyneet samoina vuodesta 2004 lähtien, kun Korkeakoulutuksen laadunvarmistus -työryhmä teki ehdotuksensa Suomen laadunarviointimalliksi (OPM 2004). Pitkäjänteinen lähestymistapa, jossa on korostunut kehittävän arvioinnin periaatteet, yhden menetelmän (auditointi) soveltaminen yhtäjaksoisesti vuodesta 2005, ja auditoinnin kokonaisvaltainen koko korkeakoulun toiminnan kattava lähestymistapa, ovat osoituksia suomalaisen laadunarviointimallin ainutlaatuisuudesta. Kansalliset ratkaisut eivät ole kaikilta osin noudattaneet Euroopan valtavirran kehityssuuntia kuvastaen yleisesti kansallisten perinteiden, luottamuksen, politiikan ja korkeakoulujärjestelmän merkitystä.

Tilivelvollisuuden ja kehittävän arvioinnin sekä tilivelvollisuuden ja luottamuksen välinen suhde ei ole kuitenkaan yksinkertainen. Avoimet kysymykset näiden näkökulmien vuorovaikutuksesta koskettavat myös laadunarviointeja Suomessa. Korkeakoulujen auditoinnit noudattavat selkeää kehittävän arvioinnin filosofiaa, joka näkyy muun muassa auditoinnin tarkoituksessa. Toisaalta tilivelvollisuus on auditoinnissa selkeästi läsnä yhtenä arvioinnin näkökulmana. Auditoinneissa sekoittuvat formatiivinen ja summatiivinen arviointi. Auditointimallilla ulkoisen arvioinnin muotona on akkreditoinnin ja summatiivisen arvioinnin piirteitä toisaalta siinä, että sen (tai jonkin muun ulkoisen arvioinnin muodon) suorittaminen on lakisääteinen velvollisuus ja yhtäältä siinä, että se edellyttää korkeakouluilta auditoinnin läpäisemistä toistuvien uudelleen auditointien muodossa. Vaikka läpäisemättä jättämisen vahvimpana sanktiona ei ole akkreditointimalleille tyypillinen toimiluvan menettäminen tai koulutusohjelmien sulkeminen, seurauksena on kuitenkin vaatimus uusinta-auditoinnista tai -auditoinneista. Tästä näkökulmasta auditointimalli tavallaan siis ”lempeästi pakottaa” (lähinnä mainehaitan uhan keinoin) korkeakouluja ottamaan oma laatutyönsä vakavasti, formatiivisen arvioinnin periaatteiden mukaisesti.

Laadunarvioinneissa on jatkossakin tärkeä huomioida korkeakoulun autonomia ja korkeakoulun vastuu toimintansa laadusta. Samalla on hyvä tiedostaa, että laadunarviointiin sisältyy ulottuvuuksia, jotka voivat olla ristiriidassa näiden periaatteiden kanssa. Ristiriidat liittyvät erityisesti korkeakoulujen autonomian piiriin liittyvän

toiminnan arvottaviin sisältöihin arviointikriteereissä. Esimerkiksi Välijärvi (2018), kolmannen kierroksen auditointimallin suunnitteluryhmän puheenjohtaja, on tiedostanut auditointimallin tiettyjen sisältöjen, kuten opiskelijalähtöisyyden, olevan jossain määrin ristiriidassa korkeakoulujen opetukseen liittyvän autonomian suhteen. Korkeakoulujen kolmannen kierroksen auditointi näyttäytyy erilaiselta suhteessa ensimmäiseen ja toiseen auditointikierrokseen. Kehityssuunta on ollut kohti yksityiskohtaisempaa mallia, jossa edellisiä kahta mallia enemmän arvotetaan varsinaista toimintaa. Kolmannen kierroksen auditointimallilla saattaa olla edellisiä kierroksia vahvempi toimintaa ohjaava vaikutus. Toisaalta se onnistuu edeltäjiään paremmin tekemään laadunarvioinnista ymmärrettävän varsinaisen toiminnan näkökulmasta ja lisäämään arvottamisen läpinäkyvyyttä itse arvioinnissa. Arvottamisen osalta arviointialueiden kriteereissä näkyy korkeakoulujen ja niiden toiminnan sekä sisäinen että ulkoinen arvo. Korkeakoulun onnistumista tehtävissään ja kykyä kehittää toimintaansa arvioidaan sekä suhteessa korkeakoulujen omiin tavoitteisiin että kansallisiin ja eurooppalaisiin vaatimuksiin.

Arvioinnin lähestymistavan ja menetelmän valinnassa on myös kyse valtasuhteista ja omistajuudesta. Suomen lähestymistapa laadunarvioinnissa perustuu luottamukseen, vuorovaikutukseen ja osallistamiseen. Karvilla ja sen nimeämällä auditointiryhmällä on laadunarvioinnissa selkeä valta-asema suhteessa korkeakouluun, mutta samalla korkeakoulu vastaa toimintansa laadusta ja sen kehittämisestä. Korkeakoulu vastaa myös siitä, miten auditoinnin kehittämissuosituksiin reagoidaan. Vaikka auditoinnissa on kehittämisen, tilivelvollisuuden ja tiedontuotannon näkökulmat, on auditointia ennen kaikkea pyritty tekemään korkeakoululle ja korkeakouluyhteisölle kehittämisen tukemisen näkökulmasta. Kehittävän arvioinnin etuna on, että se joustavana lähestymistapana pystyy tilivelvollisuusarviointia paremmin huomioimaan korkeakoulujen omat tavoitteet ja erityispiirteet. Toisaalta kehittävä arviointi, jota joskus on kuullut kutsuttavan ”pehmeäksi” lähestymistavaksi, on tilivelvollisuusarviointia vahvemmin keskittynyt muutoksen aikaansaamiseen korkeakouluissa.

Korkeakouluja koskeva lainsäädäntö ei määrittele Suomessa korkeakoulun ulkoisen arvioinnin toteuttajaa. Korkeakoulu päättää itse haluaako se osallistua Karvin toteuttamaan laadunarviointiin vai valita ulkoisen arvioinnin toteuttajaksi jonkun toisen arviointiorganisaation ja tämän tarjoaman laadunarviointimallin. Toistaiseksi tätä mahdollisuutta on kuitenkin käytetty varsin vähän, ja Karvi on käytännössä vastannut suomalaisten korkeakoulujen laadunarvioinneista. Valinnanvapaus on tärkeä, koska se tukee korkeakoulujen autonomiaa. Korkeakoulut voivat näin valita arviointimallin, joka parhaiten tukee korkeakoulun tavoitteita ja kehittämisen painopisteitä.

Korkeakoulujen laadunarvioinneilla on kansallisen tiedontuotannon näkökulmasta myös tärkeä tehtävä tuottaa kokonaiskuvaa korkeakoulujen toiminnasta ja sen kehittämisestä. Auditointi ei silti ole suomalaisten korkeakoulujen vertailun mahdollistava menetelmä. Se ei ole sellaiseksi tarkoitettu eikä siihen taivu korkea-

koulujen eroista johtuen. Laadunarvioinneissa olisi mahdollista korostaa autonomiaa ja kansallisen auditointimallin kehittävää luonnetta sallimalla nykyistä enemmän monimuotoisuutta ja valinnanvapautta laadunarvioinnin sisällössä. Kaikille korkeakouluille yhteisen nykyisestä karsitun osion lisäksi korkeakoulut voisivat valita Karvin määrittämistä ”koreista” ne toimintansa osa-alueet ja arviointikohteen, joihin ne haluaisivat arvioinnin kohdistuvan. Koska korkeakoulut ovat keskenään hyvin erilaisia muun muassa koon, historian, tehtävien, juridisen oikeusmuodon ja koulutus- ja tieteenalakoostumuksen suhteen, yhden ja saman arviointimallin soveltamisen sijasta voitaisiin kokeilla mallia, jossa korkeakoulujen moninaisuus ja toisistaan poikkeavat kehittämistarpeet tulisivat nykyistä paremmin huomioiduksi. Ehkäpä tämä voisi olla yksi neljännen laadunarviointikierroksen tai jonkin kokonaan uuden ulkoisen arviointimallin ominaispiirteistä?

Lähteet

Ahonen, A. & Kallio, T. J. 2002. Käsite- ja tekstitutkimuksen metodologia – perusteita, näkökulmia ja haasteita johtamis- ja organisaatiotutkimuksen kannalta. Sarja Keskustelua ja raportteja 5:2002. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Turku: Kirjapaino Grafia.

Ala-Vähälä, T. 2011. Mitä auditointi tekee? Tutkimus korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointien vaikutuksista. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 8. Helsinki: Korkeakoulujen arviointineuvosto.

Alkin ym. 2006. Introduction: The evaluation of policies, programs, and practices. Teoksessa Shaw, I., Greene, J.C. & Mark, M.M. (toim.) *The SAGE handbook of evaluation*. SAGE Publications Ltd.

Alkin, M.C. & Taut, S.M. 2003. Unbundling evaluation use. *Studies in educational evaluation*, 29, 1–12.

Amaral, A. 2007. From Quality Assurance to Accreditation — A Satirical View. Teoksessa J. Enders & F. van Vught (toim.) *Towards a Cartography of Higher Education Policy Change.* CHEPS, University of Twente, 79–86.

Amaral, A. 2014. Where are quality frontiers moving to? Teoksessa Rosa M.J. & Amaral A. (toim.) *Quality assurance in higher education. Issues in higher education.* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 13–31.

Atjonen, P. 2015. Kehittävä arviointi kasvatusalalla. Tampere: Kirjokansi.

Bendermacher, G.W.G., oude Egbrink M. G. A, Wolfhagen I. H. A. P. & Dolmans D. H. J. M. 2017. Unravelling quality culture in higher education: a realist review. *Higher Education*, 73 (1), 39–60.

Brennan, J. & Shah, T. 2000. Managing Quality in Higher Education. An International Perspective of Institutional Assessment and Change. Buckingham: Organisation for Economic Co-operation and Development, The Society for Research into Higher Education & Open University Press.

Brennan, J. 1997. Introduction. Teoksessa: Brennan, J., de Vries, P. & Williams, R. (toim.) *Standards and quality in higher education*. Higher Education Policy Series: 37. London: Jessica Kingsley Publishers.

Brockerhoff, L., Huisman, J. & Laufer, M. 2015. Quality in Higher Education: A literature Review. Ghent: Centre for Higher Education Governance.

Broucker, B., Leišyte, L., De Wit, K., Verhoeven J.V. 2019. Understanding higher education system reform: Practices, patterns and pathways. Teoksessa Broucker, B., De Wit, K., Verhoeven J.V. & Leisyte L. (toim.) *Higher education system reform: an international comparison after twenty years of Bologna*. Brill Sense, 221–238.

Chelimsky, E. 1997. The coming transformations in evaluation. Teoksessa E. Chelimsky & W.R. Shadish (toim.) *Evaluation for the 21st century. A handbook*. Sage Publications, 1–26.

Chu, A. & Westerheijden, D.F. 2018. Between quality and control: what can we learn from higher education quality assurance policy in the Netherlands. *Quality in Higher Education*, 24:3, 260–270.

Dakovic, G. & Gover, A. 2021. Diversification of external quality assurance in the EHEA – Reflection following the analysis of ENQA Agency Reviews conducted in 2020–2021. ENQA. https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/Diversification-of-EQA_final.pdf (Luettu 24.10.2022).

EQAR. 2020. Policy Brief: External Quality Assurance Activities within and beyond the EHEA. https://www.eqar.eu/assets/uploads/2020/07/PolicyBrief_EQA_WithinandBeyondEHEA.pdf (Luettu 24.10.2022).

ESG, Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. 2005. http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/09/ESG_3edition.pdf (Luettu 24.10.2022).

ESG, Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area 2015. https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf (Luettu 24.10.2022).

Eskola, J. & Suoranta, J. 2015. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Euroopan komissio. 2014. Report on Progress in Quality Assurance in Higher Education. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM/2014/029 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52014DC0029 (Luettu 29.10.2022).

Euroopan komissio. 2019. Study to evaluate the progress on quality assurance systems in the area of higher education in the Member States and on cooperation activities at European level: final report. Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2766/352582. (Luettu 24.10.2022).

Euroopan komissio/EACEA/Eurydice. 2015. The European Higher Education Area in 2015: Bologna Process Implementation Report. Publications Office of the European Union. http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2015_Yerevan/73/3/2015_Implementation_report_20.05.2015_613733.pdf (Luettu 24.10.2022).

Euroopan komissio/EACEA/Eurydice. 2020. European Higher Education Area in 2020: Bologna Process Implementation Report. Publications Office of the European Union. https://data.europa.eu/doi/10.2797/756192 (Luettu 24.10.2022).

European University Association. 2006. Quality Culture in European Universities: A bottom-up approach. Report on the three rounds of the quality culture project 2002–2006. EUA.

Gornitzka, Å., Maassen, P., Olsen, P.J. & Stensaker, B. 2007. Europe of Knowledge: Search for a new pact. Teoksessa Maassen, P. & Olsen, J.P. (toim.) *University dynamics and European integration*. Higher education dynamics: 19. Dordrecht: Springer, 181–214.

Gover, A. & Loukkola, T. 2018. Enhancing quality: from policy to practice. Equip project report. https://eua.eu/downloads/publications/enhancing%20quality%20from%20policy%20to%20practice%20equip%20publication%20final.pdf (Luettu 24.10.2022).

Guba, E.G. & Lincoln Y.S. 1989. Fourth generation evaluation. Newbury Park: Sage Publications.

Haakstad, J. 2001. Accreditation: The new quality assurance formula? Some reflections as Norway is about to reform its quality assurance system. *Quality in Higher Education*, 7(1), 77–82.

Haapakorpi, A. 2011. Auditointiprosessi ja sen vaikutukset yliopistossa. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 7. Tampere: Korkeakoulujen arviointineuvosto.

Hansen, H.F., Geschwind, L., Kivistö, J., Pekkola, E., Pinheiro R. & Pulkkinen, K.. 2019. Balancing accountability and trust: university reforms in the Nordic countries. *Higher Education* 78, 557–573.

Harvey, L., & Green, D. 1993. Defining Quality. *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 18, 9–34.

Harvey, L. 2006. Understanding quality. Teoksessa Purser, L. (Ed.) *EUA Bologna Handbook: Making Bologna work*. European University Association.

Harvey, L. & Stensaker, B. 2008. Quality Culture: understandings, boundaries and linkages. *European Journal of Education*, 43 (4), 427–442

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 1997. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Huisman, J. 2018. Accountability in higher education. Teoksessa J. C. Shin and P. Teixeira (toim.) *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*. Dordrecht: Springer Science, 1–5.

Huusko, M. & Pyykkö, R. 2022. Kehittävä arviointi Suomen valintana. Yli kolme vuosikymmentä suomalaisen korkeakoulutuksen ulkoista laadunarviointia. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 25. Helsinki.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, Karvi (päiväämätön). Arvioinnin ja laadunhallinnan tuen käsitteet. https://karvi.fi/karvi/tukea-laadunhallintaan/ arvioinninja-laadunhallinnan-tuen-kasitteet/ (Luettu 24.10.2022).

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, Karvi. 2015. Korkeakoulujen laatujärjestelmien auditointikäsikirja vuosiksi 2015–2018. Julkaisut 1:2015. Helsinki.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, Karvi. 2019. Korkeakoulujen auditointikäsikirja 2019–2024. Julkaisut 19. Helsinki.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, Karvi. 2021. FINEEC self-assessment report for the ENQA agency review 2021. Julkaisut 10.

Kastelliz, D. & Lynch, O. 2018. Trends in quality audits. Study conducted among the agencies of the Quality Audit Network. AQ Austria – Agency for Quality Assurance and Accreditation Austria, QQI – Quality and Qualifications Ireland.

Korkeakoulujen arviointineuvosto, KKA. 2007. Korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointi. Auditointikäsikirja vuosille 2008–2011. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 7. Helsinki.

Kwiek, M. 2012. The growing complexity of the academic enterprise in Europe: a panoramic view. *European Journal of Higher Education*, 2 (2-3), 112-131.

Liuhanen, A-M. 2007. How are university evaluations used? The perspectives of two Finnish universities. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto.

Moitus, S. 2009. Analyysi korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointien tuloksista vuosilta 2005–2008. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 14:2009.

Moitus, S., Hämäläinen, K., Isoaho, K., Nordblad, M., Saarilammi, M. & Virtanen, A. 2020. Role of ENQA in the development of evaluation activities and internationalisation of higher education in Finland. Teoksessa ENQA (2020). *Advancing quality in higher education: celebrating 20 years of ENQA*. ENQA.

Nordblad, M., Apajalahti, T., Huusko, M. & Seppälä, H. 2019. Laatu hallussa. Yhteenveto korkeakoulujen auditoinneista 2012–2018. Tiivistelmät 8. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

Näsi, J. 1980. Ajatuksia käsiteanalyysista ja sen käytöstä yrityksen taloustieteessä. Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja. Sarja A2: Tutkielmia ja raportteja 11. Tampere.

Olsen, J.P. & Maassen, P. 2007. European debates on the knowledge institution: The modernization of the university at the European level. Teoksessa Maassen, P. & Olsen, J.P. (toim.) *University dynamics and European integration*. Higher education dynamics 19. Springer, 3–22.

Olsen, J.P. 2007. The institutional dynamics of the European university. Teoksessa Maassen, P. & Olsen, J.P. (toim.) *University dynamics and European integration*. Higher education dynamics 19. Springer, 25–53.

Opetusministeriö. 2004. Korkeakoulutuksen laadunvarmistus 2004. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 6. Helsinki

Patton, Q.M. 1997. Utilization-focused evaluation: the new century text. 3rd edition. London: Sage Publications.

Puusa, A. 2008. Käsiteanalyysi tutkimusmenetelmänä. *Premissi* 2008:4, 36–42.

Pyykkö, R. 2010. Korkeakoulujen arviointitoiminnan tausta ja kehitysvaiheet. Teoksessa Korkeakoski, E. & Tynjälä, P. (toim.) *Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista.* Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 50. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto, 61–75.

Pyykkö, R., Eriksson S., Krusberg, J.-E., Rauhala, P., Rissanen, R., Vieltojärvi, M., Kekäläinen, H., Hiltunen, K., Moitus, S. & Apajalahti, T. 2013. Korkeakoulujen arvioinnin suunnannäyttäjä. Korkeakoulujen arviointineuvosto 1996–2013 ja arviointitoiminnan tulevaisuus. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 8. Helsinki.

Räkköläinen, M. 2011. Mitä näytöt näyttävät? Luotettavuus ja luottamus ammatillisten perustutkintojen näyttöperusteisessa arviointiprosessissa. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto.

Salminen, H. 2004. Suomen toimet korkeakoulutuksen laadunvarmistamisessa Bolognan julistuksen johdosta. *Hallinnon tutkimus*, 1, 62–71.

Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E. & Arnal E. 2008. Tertiary Education for the Knowledge Society. Volume 1. Special features: Governance, funding, quality. OECD.

Scriven, M. 1991. Evaluation thesaurus. Newbury Park: Sage.

Stensaker, B. & Harvey, L. (toim.). 2011a. Introduction and Overview of the Book. Teoksessa *Accountability in Higher Education. Global Perspectives on Trust and Power* London: Routledge, 1-6.

Stensaker, B. & Harvey, L. (toim.). 2011b. Accountability: Understandings and Challenges. Teoksessa *Accountability in Higher Education. Global Perspectives on Trust and Power.* London: Routledge, 7–22.

Stern. E. 2004. Philosophies and types of evaluation research. Teoksessa Descy, P.; Tessaring, M. (toim.), *The foundations of evaluation and impact research. Third report on vocational training research in Europe: background report*. Cedefop Reference series: 58. https://www.cedefop.europa.eu/files/BgR1_Stern.pdf

Sursock, A. 2015. Trends 2015: Learning and Teaching in European Universities. EUA. DOI:10.13140/RG.2.1.1321.8408

Talvinen, K. 2012. Enhancing Quality. Audits in Finnish Higher Education Institutions 2005–2012. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 11. Tampere: Korkeakoulujen arviointineuvosto.

Torre, D. & Zapata, G. 2013. Impact of external quality assurance of higher education in Ibero-America: Project: Quality Assurance: Public Policy and University Management. Cinda. https://cinda.cl/wp-content/uploads/2013/09/impact-of-external-quality-assurance-of-higher-education-in-ibero-america-project-quality-assurance-public-policy-and-university-management.pdf

Trow, M. 1996. Trust, markets and accountability in higher education. A comparative perspective. Research & Occasional Paper Series: CSHE: 1. Center for Studies in Higher Education. University of California.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (uud. laitos). Helsinki: Tammi.

Ursin, J. 2019. Korkeakoulujen laadunvarmistus. Teoksessa Kohtamäki, V., Pekkola, E. & Kivistö, J. (toim.) *Korkeakouluhallinto. Johtaminen, talous ja politiikka*. Helsinki: Gaudeamus, 224–242.

Verhoeven J.V., Leišyte, L., De Wit, K. & Broucker, B. (2019). An introduction to the study of higher education and policy reforms. Teoksessa Broucker, B., De Wit, K., Verhoeven J.V. & Leisyte L. (toim.) *Higher education system reform: an international comparison after twenty years of Bologna*. Brill Sense, 1–15.

Vlãsceanu, L., Grünberg, L., and Pârlea, D. 2007. Quality Assurance and Accreditation: A Glossary of Basic Terms and Definitions. Bucharest: UNESCO-CEPES.

VN 1295/2013. Laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta. Annettu 30.12.2013.

VN 1317/2013. Valtioneuvoston asetus Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta. Annettu 30.12.2013.

VN 255/1995. Laki ammattikorkeakouluopinnoista. Annettu Helsingissä 3.3.1995.

VN 558/2009. Yliopistolaki. Annettu Helsingissä 24.7.2009.

VN 645/1997. Yliopistolaki. Annettu Helsingissä 27.6.1997.

VN 794/2009. Valtioneuvoston asetus korkeakoulujen arviointineuvostosta. Annettu Helsingissä 15.10.2009.

VN 932/2014. Ammattikorkeakoululaki. Annettu Helsingissä 14.11.2014.

Vroeijenstijn, A.I. 1995. Improvement and Accountability: Navigating between Scylla and Charybdis. Guide for External Quality Assessment in Higher Education. Higher Education Policy Series: 30. London: Jessica Kinglsey Publishers.

Välijärvi, J. & Kupari, P. 2010. Koulutuksen arvioinnin näkökulmat ja arviointien hyödyntäminen. Teoksessa Korkeakoski, E. & Tynjälä, P. (toim.) *Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista*. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 50. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto, 21–28.

Välijärvi, J. 2018. Arvioinnin vaikuttavuuden edellytyksistä. Teoksessa T. Pirinen (toim.), *Riippumaton arvioija.* Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, 81–85.

Wallenius, J., Ojasalo, K., Friman, M., Hallikainen, M., Kallio, T.J., Sandström, J., Tuuliainen, M. & Mustonen, K. 2020. Kauppatieteiden ja liiketalouden korkeakoulutuksen arviointi. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 4.

Weiss, H. C. 1998. Evaluation. Methods for studying programs and policies. 2nd edition. London: Prentice Hall.

Westerheijden, D.F. 2007. The changing concepts of quality in the assessment of study programmes, teaching and learning. Teoksessa Cavalli, A. (toim.) *Quality Assessment for Higher Education in Europe.* Wenner – Gren International Series Volume, 5–16.

Westerheijden, D.F. 2013. Achieving the focus on enhancement. Teoksessa Land, R. & Gordon, G. (toim.) *Enhancing quality in higher education: international perspective*. International studies in higher education. Routledge, 39–48.

Williams, J. & Harvey, L. 2015. Quality assurance in higher education. Teoksessa Huisman, J., de Boer, H., Dill, D.D. & Souto-Otero, M. (toim.) *The Palgrave international handbook of higher education policy and governance*. Palgrave, 506–525.

Williams, J. 2016. Quality assurance and quality enhancement: is there a relationship? *Quality in Higher Education,* 22 (2), 97–102.

Williams, R. & Rassenfosse, G. 2016. Pitfalls in aggregating performance measures in higher education. *Studies in Higher Education*, 41(1), 51–62.

VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

15
Hallituksen valvontavoima suomalaisissa pörssiyhtiöissä

Empiirinen tutkimus valtio-omisteisten ja yksityisesti omistettujen yhtiöiden eroista

Jari Kankaanpää

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan suomalaisten pörssiyhtiöiden hallitusten hyvän hallintotavan mukaista valvontavoimaa. Tavoitteena on hahmottaa tyypillisimpiä hallituksen valvontavoiman osatekijöitä ja niiden esiintymistä yksityisesti omistetuissa ja valtio-omisteisissa pörssiyhtiöissä. Tilastollisin menetelmin ja 1 562 yrityksen aineistolla saadaan tukea hypoteesille, että valtio-omisteisten pörssiyhtiöiden hallitusten valvontavoima on yksityisesti omistettuja yhtiöitä korkeampi. Tulos antaa viitteitä siitä, että valtio-omistaja panostaa yhtiöittensä valvontaan voimakkaasti. Toisaalta tulosta voidaan tulkita myös niin, että yksityisesti omistetuilla yrityksillä on enemmän muita valvontamekanismeja, jotka vähentävät hallituksen suorittaman valvonnan tarvetta.

Avainsanat: *hyvä hallintotapa, pörssiyhtiöt, valtio-omisteiset yhtiöt, hallitus, valvonta*

Kankaanpää, J. (2023). Hallituksen valvontavoima suomalaisissa pörssiyhtiöissä: Empiirinen tutkimus valtio-omisteisten ja yksityisesti omistettujen yhtiöiden eroista. Teoksessa Janne Ruohonen, Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta & Elisa Veikkola (toim.), *Tilintarkastus ja evaluaatio: Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu*. Tampere: Tampere University Press, 278–297.
https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-046-5

Johdanto

Valtion yhtiöomistuksella on Suomessa pitkät perinteet. Valtio-omisteisten yhtiöiden rooli Suomen teollistamisessa ja kansantalouden kehittämisessä on ollut merkittävä, sillä investointien vaatimaa yksityistä pääomaa ei ole aina ollut riittävästi tarjolla (Kankaanpää, Oulasvirta & Wacker 2014). Yhtiöomistustensa kautta valtio on myös harjoittanut viranomaistoimintoja, turvannut Suomen energiahuoltoa sekä edistänyt mm. metsäteollisuutta ja luonnonvarojen käyttöä.

Nykyisin Suomen valtion omistajuus voi perustua erityistehtävään, luonnolliseen monopoliin, strategiseen intressiin tai puhtaaseen finanssi-intressiin (Valtioneuvoston kanslia 2020). Valtion omistusosuudet vaihtelevat täysin omistetuista yhtiöistä alle 10 prosentin vähemmistöosuuksiin. Lisäksi osa yhtiöstä on sellaisia, että niiden osakkeet on listattu arvopaperipörssiin. Valtiolla on suoria pörssiomistuksia yhteensä neljässä yhtiössä, joista kolmessa valtio-omistuksella on myös strateginen intressi. Lisäksi Helsingin pörssissä on kaksitoista sellaista yhtiöitä, joissa valtiolla on vähemmistöomistuksia sijoitusyhtiö Solidiumin kautta. Valtion pörssiomistusten arvo vuoden 2021 lopussa oli kaikkiaan 36,7 miljardia euroa, joten kyseessä on tärkeä osa kansallisvarallisuuttamme (Valtioneuvosto 2022).

Tämän tutkimuksen tavoitteena on analysoida pörssiyhtiöiden hallitusten hyvän hallintotavan mukaista valvontavoimaa. Pyrkimyksenä on hahmottaa tyypillisimpiä osatekijöitä, joista yrityksen hyvän hallintotavan mukainen hallituksen valvontavoima katsotaan muodostuvan. Erityinen mielenkiinto kohdistuu siihen, onko valtio-omisteisten pörssiyhtiöiden hallitusten valvontavoima yksityisesti omistettuja yhtiöitä korkeampi. Lisäksi pohditaan sitä, mitkä seikat saattavat vaikuttaa hallitusten valvontavoiman määrään erityisesti valtio-omisteisissa pörssiyhtiöissä.

Tutkimuksen teoreettinen tausta pohjautuu agenttiteorian kuvaamiin epäsymmetrisesti jakautuneen tiedon ongelmiin (Jensen & Meckling 1976; Shleifer & Vishny 1997). Agenttiteoreettisesta näkökulmasta katsoen yrityksen hallitusta pidetään yhtenä tärkeimmistä yrityksen sisäisen valvonnan mekanismeista (Fama & Jensen 1983; Healey & Palepu 2001; Armstrong, Guay& Weber 2010). Hallituksen valvontatehtävän menestyksekkään hoitamisen kannalta on keskeistä, että valvoja (yrityksen hallitus) on päätöksenteossaan itsenäinen ja riippumaton valvonnan kohteesta (toimiva johto). Laadukkaan hallintomallin piirteisiin kuuluu myös, että se turvaa vähemmistöomistajien oikeudet suuria omistajien vallankäyttöä vastaan (Johnson, La Porta, Lopez-de-Silanes & Shleifer 2000).

Tässä tutkimuksessa yrityksen hallituksen valvontavoimaa kuvataan kuudesta yksittäisestä muuttujasta laaditun yhdistelmämuuttujan avulla. Yhdistelmämuuttujan tekijät ovat hallituksen jäsenten riippumattomuus yhtiöstä ja merkittävistä omistajista, tarkastus- ja nimitysvaliokunnan olemassaolo, hallituksen kokoustamistiheys

sekä se, onko yhtiön toimitusjohtaja hallituksen jäsen (Garcia Lara, Garcia Osma & Penalva 2007). Nämä osatekijät ovat eräitä kaikkein tyypillisimpiä kansainvälisissä tutkimuksissa käytettyjä hyvän hallintotavan laatua kuvaavia mittareita (Beekes, Pope, Young 2004; Ahmed & Duellman 2007; Armstrong, Guay & Weber 2010) ja ne on sisällytetty myös pörssiyhtiöiden hallintokoodiin (Arvopaperimarkkinayhdistys 2020).

Tutkimuksen empiirisessä aineistossa on 1 562 yritysvuosihavaintoa suomalaisista pörssiyhtiöistä vuosilta 2004–2020. Näistä yritysvuosihavainnoista 1 382 on yksityisesti omistetuista yhtiöistä ja vastaavasti 180 valtio-omisteisista yhtiöistä. Valtion omistusosuudet vaihtelevat välillä 3,7–59,2 prosenttia. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että valtio-omisteisten yhtiöiden hallitusten valvontavoima on yksityisesti omistettuja yhtiöitä korkeampi. Tulokset antavat viitteitä siitä, että yksityisesti omistetut yhtiöt saattavat käyttää enemmän muita hyvän hallintotavan keinoja (kuten palkitsemista) tai vaihtoehtoisia valvontamekanismeja (kuten lainanantajien erityisehdot) jotka saattavat korvata hallituksen suorittamaa valvontaa.

Toisaalta valtio-omisteiset yhtiöt ovat tärkeä osa kansallisvarallisuuttamme ja myös tiedotusvälineet seuraavat näitä yhtiötä tarkkaan. Tästä näkökulmasta katsoen on ymmärrettävää, että valtio-omistaja haluaa panostaa yhtiöittensä valvontaan aivan erityisesti. Tällöin saattaa riskinä kuitenkin olla se, että valvonta ylittää optimaalisen määrän ja päällekkäiset valvontamekanismit kuluttavat tarpeettomasti yrityksen resursseja.

Teoreettinen tausta

Yrityksen hyvä hallintotapa

Yrityksen hyvä hallintotapa *(corporate governance)* tarkoittaa yrityksen ohjaus- ja hallinnointijärjestelmää, jonka avulla määritellään yrityksen toimielinten tehtävänjako sekä turvataan osakkeenomistajien ja yrityksen luotonantajien oikeudet (Shleifer & Vishny 1997; Tricker 2015). Määritelmä pohjautuu agenttiteorian kuvaamiin päämiehen ja agentin sopimussuhteessa ilmeneviin ongelmiin, jotka johtuvat epäsymmetrisestä informaatiosta sopimusosapuolten välillä. Nämä ongelmat ilmenevät moraalikatona ja haitallisena valikoitumisena (Jensen Meckling 1976; Eisenhardt 1989). Moraalikadon vallitessa agentin toimet eivät ole päämiehen havaittavissa tai toimilla on sopimusosapuolille erilainen merkitys. Haitallinen valikoituminen liittyy puolestaan agentin informaation piilotteluun.

Yrityksen hyvän hallintotavan periaatteiden tarkoituksena on lieventää epäsymmetrisen informaation aiheuttamia ongelmia, mutta näiden periaatteiden implementoinnissa on kansainvälisiä eroja (Weimer & Pape 1999; Leuz, Nandab & Wysocki 2003). Erot juontuvat mm. rahoitus- ja lakijärjestelmien erilaisuudesta ja yritysten erilaisista omistusrakenteista (La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer & Vishny 1998). Suomi kuuluu pohjoismaiseen hyvän hallintotavan järjestelmään, joka koostuu muun muassa lainsäädännöstä, viranomaisten ohjeista ja yritysten itsesääntelystä (Liljeblom & Löflund 2006). Keskeisimmät pörssiyhtiöitä velvoittavat säädökset ovat osakeyhtiölaki (21.7.2006/624, OYL), arvopaperimarkkinalaki (14.12.2012/746, AML), tilintarkastuslaki (18.9.2015/1141, TTL), kirjanpitolaki (30.12.1997/1336, KPL) ja pörssin säännöt. Lisäksi finanssivalvonta suorittaa pörssiyhtiöiden laillisuusvalvontaa ja antaa hyvään hallintotapaan liittyvää ohjeistusta. Lisäksi pörssiyhtiöiden hyvän hallintotavan käytänteitä ohjeistetaan myös hyvän hallintotavan koodin avulla, joka korostaa erityisesti toimivasta johdosta riippumattoman hallituksen valvontaroolia (Fredriksson & Kankaanpää 2017).

Thomsenin (2016) mukaan yli 50 prosentilla suomalaisista pörssiyhtiöstä on sellainen omistaja, jonka hallussa on vähintään 20 prosenttia yhtiön osakkeiden tuottamasta äänimäärästä. Näille yhtiöille on tyypillistä, että suuri omistaja on suoraan edustettuna hallituksessa. Tutkimuskirjallisuudessa tällaista määräysvaltapohjaista ratkaisua kutsutaan insider- järjestelmäksi, mikä on tyypillinen angloamerikkalaisen maailman ulkopuolella, kuten Suomessa ja muissa Pohjoismaissa (La Porta ym. 1998; Thomsen 2016). Insider-järjestelmän mukainen hallintomalli madaltaa johdon ja omistajien välistä agenttiongelmaa. Toisaalta isojen omistajien tavoitteet saattavat poiketa pienomistajien tavoitteista, jolloin pienosakkaat saattavat joutua kärsimään (Villalonga & Amit 2006).

Markkinapohjaisessa, angloamerikkalaisille maille tyypillisessä outsider-järjestelmässä osakkeenomistus on puolestaan hajautunut ja yhtiökokous valitsee hallitusjäsenet hallituksen nimitysvaliokunnan ehdotuksista (Franks & Mayer 1997; Leuz ym. 2003). Hajautunut omistusrakenne voi kuitenkin johtaa siihen, että toimiva johto kontrolloi yhtiökokouksessa käsiteltäviä asioita ja myötävaikuttaa itselleen mieleisten hallitusjäsenten valintaan. Tämä on luonnollisesti ongelmallista johdon ja päämiehen välisten agenttiongelmien näkökulmasta.

Hallitus johdon valvojana

Yrityksen hallituksella on kaksoisrooli yhtäältä toimitusjohtajan neuvonantajana, mutta toisaalta myös operatiivisen johdon toiminnan valvojana (Adams & Ferreira 2007). Hyvä hallintotapa korostaa erityisesti hallituksen valvontaroolia ja hallitusjäsenten riippumattomuutta operatiivisesta johdosta. Kansainväliset tutkimustulok-

set ovat osoittaneet, että hallituksen riippumattomuus hillitsee agenttikustannuksia muun muassa laadukkaamman laskentainformaation kautta (Dechow, Sloan & Sweeney 1996; Klein 2002; Peasnel, Pope & Young 2005).

Hyvän hallintotavan näkökulmasta yksi tärkeimmistä säädöksistä on osakeyhtiölaki, joka sisältää keskeiset osakeyhtiön hallinnossa sovellettavat yhtiöoikeudelliset periaatteet (Liljeblom & Löflund 2006). Osakeyhtiölaissa säädetään myös yhtiön keskeisten toimielinten, kuten toimitusjohtajan, hallituksen ja yhtiökokouksen tehtävänjaosta. Yhtiön päivittäinen johtaminen kuuluu toimitusjohtajalle ja muulle operatiiviselle johdolle. Yhtiön hallituksen tehtävänä on puolestaan haastaa ja arvioida strategiaa ja valvoa toimitusjohtajaa. Omistajan tahto ja näkemys kanavoituvat yrityksen hallitustyön kautta. Tämä tarkoittaa, että omistajilla ei ole oikeutta puuttua yhtiön päivittäiseen johtamiseen ohi yhtiön hallituksen (Tricker 2015).

Osakeyhtiölaista ja muusta lainsäädännöstä tulevia velvoitteita täydennetään pörssiyhtiöitä koskevan hallinnointikoodin avulla (Liljeblom & Löflund 2006). Hallinnointikoodin avulla voidaan myös ylläpitää ja kehittää suomalaisten pörssiyhtiöiden hallinnointikäytäntöjen korkeaa kansainvälistä tasoa (OECD 2015). Koodi on laadittu muotoon noudata tai selitä *(comply or explain)*. Tämä tarkoittaa, että yhtiö voi poiketa koodin yksittäisestä suosituksesta, mutta sen on esitettävä tekemälleen poikkeamalle perusteltu syy (Arvopaperimarkkinayhdistys 2020).

Pörssiyhtiöiden hallintokoodin (2020) suosituksissa korostetaan hallitusjäsenten riippumattomuuden merkitystä. Koodissa todetaan, että hallituksen jäsenten enemmistön on oltava riippumattomia yhtiöstä. Lisäksi vähintään kahden yhtiöstä riippumattoman jäsenen on oltava riippumattomia myös merkittävistä osakkeenomistajista. Yhtiöstä riippumattomien jäsenten katsotaan suojaavan omistajien oikeuksia ja siten vähentävän johdon ja osakkeenomistajien välistä agenttiongelmaa. Riippumattomuus merkittävästä osakkeenomistajasta on puolestaan säädetty suojaamaan erityisesti vähemmistöomistajien oikeuksia (Lekvall 2014). Lisäksi koodissa todetaan, että toimitusjohtajaa ei tule valita hallituksen puheenjohtajaksi.

Yhtiön hallitus voi tehostaa työskentelyään muodostamalla jäsenistään valiokuntia (Fredriksson & Kankaanpää 2017). Taloudellisen raportoinnin seurannan ja valvonnan tehostamiseksi yhtiön hallitus voi perustaa jäsenistään erillisen tarkastusvaliokunnan. Tyypillisiä tarkastusvaliokunnan tehtäviä ovat mm. PIE[1]-yhteisöjen raportointijärjestelmiin ja tilintarkastuksen valvontaan liittyvät erityistehtävät (OYL 6:16a §). Mikäli yhtiössä ei ole tarkastusvaliokuntaa, sen tehtäviä hoitaa hallitus kokonaisuudessaan tai vaihtoehtoisesti jokin muu hallituksen valiokunta.

Tarkastusvaliokunnan lisäksi koodissa on suositukset nimitysvaliokunnasta ja sille vaihtoehtoisesta nimitystoimikunnasta, jotka voidaan perustaa tehostamaan hallitusjäsenten valintaprosessia. Nimitysvaliokunta koostuu hallituksen jäsenistä, joista

[1] PIE-yhteisöllä tarkoitetaan yleisen edun kannalta merkittävää yhteisöä *(Public Interest Entity)*.

enemmistön on oltava yhtiöstä riippumattomia. Lisäksi on erikseen säädetty siitä, että yhtiön toimitusjohtaja tai yhtiön muuhun johtoon kuuluva henkilö ei saa olla nimitysvaliokunnan jäsen. Vaihtoehtoisesti yhtiölle voidaan perustaa nimitystoimikunta, jonka kokoonpanoon voi kuulua myös muita, kuin hallituksen jäseniä. Tällaisia voivat olla esimerkiksi suurimmat osakkeenomistajat tai heidän nimeämänsä edustajat[2].

Hypoteesin kehittäminen

Omistajien näkökulmasta on perusteltua, että yritykselle valitaan kuhunkin tilanteeseen parhaiten sopiva valvontamekanismit (Simunic 1980, Wallace 1984, Hay, Knechel & Ling 2008). Tutkimuskirjallisuudessa yritysten valvontamekanismeja on tarkasteltu toisiaan korvaavina (substituutteina), mutta myös toisiaan täydentävinä (komplementteina). Substituuttinäkökulmasta katsottuna vahva panostus yhteen valvontamekanismiin mahdollista keveämmän panostuksen muihin valvontamekanismeihin (Weik, Eierle & Ojala 2018). Vastaavasti komplementtinäkökulmasta tarkasteltuna vahva panostus yhteen valvontamekanismiin, heijastuu vahvana panostuksena myös muihin valvontamekanismeihin.

Valtio-omisteisiin pörssiyhtiöihin kohdistuu samat hyvän hallintotavan säädökset ja valvonnan mekanismit, kuin yksityisesti omistettuihin yhtiöihin. Tämän lisäksi valtio-omisteisiin yhtiöihin kohdistuu myös perustuslain mukaista parlamentaarista valvontaa, joka kuuluu eduskunnalle (Kankaanpää ym. 2014). Valtio-omisteisiin yhtiöihin kohdistuu muutoinkin paljon huomiota ja mm. tiedotusvälineet seuraavat näitä yhtiötä ja niiden tekemiä hallitusjäsenten valintoja hyvin tarkasti. Tämä saattaa johtaa siihen, että valtio-omistaja haluaa panostaa hyvän hallintotavan noudattamiseen ja yhtiöiden valvontaan enemmän, kuin pörssiyhtiöt keskimäärin. Osana valvonnan kokonaisuutta valtio-omisteiset pörssiyhtiöiden hallitukset koostuvat lähes yksinomaan riippumattomista jäsenistä, jotka ymmärtävät valtio-omisteisiin yhtiöihin kohdistuvat erityisen mielenkiinnon ja julkisuuspaineen. Riippumattomat hallitusjäsenet haluavat varjella myös omaa mainettaan ja siksi myötävaikuttavat yhtiöiden hyvän hallintotavan periaatteiden esimerkilliseen noudattamiseen.

Yksi hallituksen suorittamalle valvonnalle vaihtoehtoinen valvonnan mekanismi liittyy pankkien luottopäätöksissä käyttämiin erikoisehtoihin, eli kovenantteihin. Kovenantit muodostavat tehokkaan valvontamekanismin, jonka avulla voidaan mahdollisesti korvata muuta valvontaa (Weik ym. 2018). Valtio-omisteiset yhtiöt nauttivat (vähintään implisiittisesti) valtio-omistajan lainantakausta, mikä vähentää näiden yhtiöiden velan erityisehtojen käytön tarvetta (DeWenter & Malatesta 2001). Voidaan

[2] PWC:n keväällä 2019 tekemän tutkimuksen mukaan nimitystoimikuntia käytti 46 suomalaista pörssiyhtiötä, eli n. 35 % kaikista yhtiöstä.

olettaa, että pankkien luottopäätöksiin liitettävät erityisehdot ovat tyypillisempi valvontamekanismi yksityisesti omistetulle yhtiöille, kuin valtio-omisteisille. Tämä voi pienentää yksityisesti omistettujen yhtiöiden hallitukseen kohdistuvaa valvontapainetta suhteessa valtio-omisteisiin yhtiöihin. Tämä voi heijastua eroina yksityisesti omistettujen ja valtio-omisteisten yhtiöiden hyvän hallintotavan käytänteissä. Edellä esitettyyn perustuen asetetaan seuraava hypoteesi:

Valtio-omisteisissa yhtiöissä hallitusten valvontavoima on korkeampi kuin yksityisesti omistetuissa yhtiöissä.

Malli

Hallituksen valvontavoiman mittaaminen

Hallituksen valvontavoimaa kuvataan yhdistelmämuuttujan (VALVONTA) avulla. Yhdistelmämuuttuja muodostetaan Garcia Laran ym. (2007) tutkimusta mukaillen kuuden yksittäisen hallitusta kuvaavan muuttujan standardoitujen lukuarvojen keskiarvona. Standardoinnin myötä yksittäisten muuttujien mittayksiköiden vaikutus katoaa.

Yksittäisten muuttujien arvot perustuvat yritysten itse raportoimiin tietoihin, jotka on koottu Thomson Reuters-tietokannasta, vuosikertomuksista ja yhtiöiden julkaisemista hyvän hallintotavan suosituksista. Kaikki yhdistelmämuuttujan osatekijät ovat sellaisia, joista säädetään myös pörssiyhtiöiden hyvän hallintotavan koodissa (Arvopaperimarkkinayhdistys 2020). Yhdistelmämuuttuja muodostetaan seuraavien yksittäisten muuttujien avulla:

1) *Yhtiöstä riippumattomien hallitusjäsenten suhteellinen osuus.* Yhtiöstä riippumattomien jäsenten katsotaan suojaavan omistajien oikeuksia ja siten vähentävän johdon ja osakkeenomistajien välistä agenttiongelmaa (Brown, Beekes & Verhoeven 2011). Yrityksestä riippumattomia *(non-executive)* hallitusjäseniä ovat tyypillisesti mm. suurten omistajien edustajat ja hallituksen riippumattomat *(independent)* jäsenet. Mitä suurempi osuus yrityksen hallitusjäsenistä on yhtiöstä riippumattomia, sitä parempi on hallituksen valvontavoima.
2) *Yhtiöstä ja merkittävistä osakkeenomistajista riippumattomien hallitusjäsenten suhteellinen osuus.* Riippumattomuus merkittävästä osakkeenomistajasta on säädetty suojaamaan erityisesti vähemmistöomistajien oikeuksia (Lekvall 2014). Mitä suurempi osuus yrityksen hallitusjäsenistä on yhtiöstä ja merkittävistä osakkeenomistajista riippumattomia, sitä parempi on myös hallituksen valvontavoima.

3) *Toimitusjohtajan hallitusjäsenyys.* Agenttiteoreettisesta näkökulmasta katsoen on selvää, että toimitusjohtajan ei ole tarkoituksenmaista toimia itseään valvovan toimielimen jäsenenä (Ruohonen, Salminen & Vahtera 2022). Mikäli toimitusjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan tehtävissä toimii eri henkilö, se on omiaan lisäämään hallituksen päätöksenteon itsenäisyyttä. Mikäli toimitusjohtaja ei kuulu yhtiön hallitukseen, hallituksen valvontavoima on parempi kuin toimitusjohtajan ollessa hallituksen jäsen.
4) *Hallituksen kokoustamistiheys.* Tutkimustulokset ovat osoittaneet, että hallituksen kokoustamistiheyden ja hallituksen harjoittaman valvonnan tehokkuuden välillä on positiivinen yhteys (Vafeas 1999; Xie, Davidson & DaDalt 2003). Mitä enemmän hallituksella on tilikauden aikana kokouksia, sitä parempi on hallituksen valvontavoima.
5) *Tarkastusvaliokunnan olemassaolo.* Erillisen tarkastusvaliokunnan olemassaolo tehostaa riippumattomien hallitusjäsenten suorittamaa johdon valvontaa ja lisää raportoinnin läpinäkyvyyttä (Klein 2002). Mikäli yrityksellä on tarkastusvaliokunta, sen valvontavoima on parempi kuin niillä yrityksillä, joilla tarkastusvaliokuntaa ei ole.
6) *Nimitysvaliokunnan/-toimikunnan olemassaolo.* Nimitysvaliokunnat tehostavat ammattitaitoisten riippumattomien hallitusjäsenten rekrytointiprosessia (Ruigrok, Peck, Tacheva, Greve & Hu 2006; Garcia Osma & Gill de Albornoz 2007). Riippumattomat hallitusjäsenet ovat puolestaan avainroolissa informaation asymmetrian vähentämisessä, joten nimitysvaliokuntien olemassaololla vaikuttaa vähintäänkin välillisesti informaation asymmetrian madaltamiseen. Mikäli siis yrityksellä on nimitysvaliokunta/-toimikunta, sen valvontavoima on parempi kuin niillä yrityksillä, joilla nimitysvaliokuntaa/-toimikuntaa ei ole.

Tutkimuksessa käytettävä yhdistelmämuuttuja (VALVONTA) muodostetaan Garcia Lara ym. (2007) tavoin kuuden hallituksen valvontaa kuvaavan muuttujan (i-vi) standardoitujen arvojen keskiarvona. Standardoinnin avulla yhdistelmämuuttujan laskennassa käytettävät eri asteikolliset muuttujat saadaan yhteismitallisiksi. Mitä korkeampia arvoja yhdistelmämuuttuja saa, sitä vahvempi on hallituksen valvontavoima ja päinvastoin.

Kontrollimuuttujat

Yritysten hallituskokoonpanojen uskotaan syntyvän endogeenisesti ja tiettyyn hallinnolliseen tarpeeseen (Adams, Hermalin & Weisbach 2010; Wintoki, Linck & Netter 2012). Vaikka hallituksen kokoonpano vaikuttaisi hyvän hallintotavan näkökulmasta heikolta, se saattaa kuitenkin olla oikea valinta yrityksen sen hetkiseen tilanteeseen. Erilaiset yhtiöt kohtaavat erilaisia ongelmia ja hallitusten kokoonpanot ovat strategisia valintoja näihin ongelmiin. Siksi se, mikä toimii yhdessä yhtiössä, ei välttämättä

ole oikea ratkaisu toisessa. Jotta endogeeniset tekijät saataisiin kontrolloitua, malliin lisätään seuraavat kontrollimuuttujat:

1) *Yrityksen koko.* Yrityskoon kasvaessa yrityksen rakenteen yleensä monimutkaistuvat, minkä johdosta myös hyvän hallintotavan tärkeys korostuu (Demsetz & Lehn 1985). Näin ollen hyvän hallintotavan laadun ja yrityskoon suhteen uskotaan olevan positiviinen. Tässä tutkimuksessa yrityksen koon (KOKO) mittarina käytetään tilikauden päätöspäivän mukaisen osakepääoman logaritmoitua markkina-arvoa.
2) *Kasvumahdollisuudet.* Kasvuyhtiöiden osalta hallintotavan täytyy olla joustava ja antaa tarvittaessa tilaa yrittäjän ja/tai muun toimivan johdon päätöksenteolle (Lehn, Patro & Zhao 2009). Yritysten kasvuodotuksia mitataan price-to-book (PTB) suhdeluvun avulla, joka lasketaan suhteuttamalla tilikauden viimeisen päivän osakepääoman markkina-arvo osakepääoman kirja-arvoon. Hyvän hallintotavan ja kasvumahdollisuuksia mittaavan tunnusluvun (PTB) suhteen oletetaan olevan negatiivinen.
3) *Kannattavuus.* Hermalin & Weisbach (1998) raportoivat, että heikon kannattavuuden myötä hallituksen riippumattomuutta pyritään lisäämään. Bhagat & Bolton (2008) kuitenkin huomauttavat, että hallituksen riippumattomuuden lisääminen ei sinällään ole keino lisätä yrityksen kannattavuutta vaan se on ennen kaikkea keino tehostaa toimivan johdon valvontaa. Tässä tutkimuksessa yrityksen kannattavuutta mitataan tilinpäätöspäivän oman pääoman tuottoprosentin (ROE) avulla. Garcia Lara ym. (2007) tavoin oman pääoman tuottoprosentin ja hyvän hallintotavan suhteen oletetaan olevan negatiivinen.
4) *Velkaisuus.* Vieraan pääoman ehtoiset rahoittajat haluavat turvata saatavansa ja siksi tehostavat osaltaan yrityksen valvontaa ja hyvää hallintotapaa (Weik ym. 2018). Yrityksen velkaisuutta mitataan tässä tutkimuksessa tilinpäätöspäivän velkaantumisasteen (DTA) avulla. Velkaantumisasteen ja hyvän hallintotavan suhteen odotetaan olevan positiivinen.

Kun huomioidaan valtio-omistajuutta kuvaavan muuttujan (VALTIO) lisäksi edellä kuvat yrityksen koon (KOKO), kasvumahdollisuuksien (PTB), kannattavuuden (ROE) ja velkaisuuden (DTA) kontrollimuuttujat, hallituksen valvontavoimaa (VALVONTA) selittävä malli voidaan kirjoittaa seuraavasti:

$$VALVONTA_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 VALTIO_{i,t} + \beta_2 KOKO_{i,t} + \beta_3 PTB_{i,t} + \beta_4 ROE_{i,t} + \beta_5 DTA_{i,t} + \sum \propto_t + \sum \gamma_i + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

Malliin on myös lisätty aika *(α_t)* ja toimialatekijät *(γ_i)* sekä mallin selittämätöntä osaa kuvaava virhetermi *($\varepsilon_{i,t}$)*.

Aineisto

Aineiston muodostaminen

Tutkimuksessa tarvittavat aineisto haettu Thomson Reuters tietokannasta. Lisäksi aineistoa on kerätty myös suoraan yritysten vuosikertomuksista sekä yritysten verkkosivuillaan julkaisemista hyvän hallintotavan selvityksistä. Tutkimusotoksen muodostamista on kuvattu taulukossa 1. Taulukon sarakkeesta (1) ilmenee, että tutkimuksessa tarvittavat tilinpäätös- ja markkinatiedot saatiin 1 954:sta yritysvuosihavainnosta. Normaalin käytännön mukaisesti (ks. esim. Van Tendeloo & Vanstraelen 2008) aineistosta poistettiin rahoitus- toimialan havainnot (266 kpl), sillä niiden tilinpäätösraportointi poikkeaa olennaisesti muiden toimialojen yhtiöistä. Lisäksi aineistosta karsittiin sellaiset havainnot (126 kpl), joista ei löytynyt kaikkia tutkimuksessa tarvittavia hyvän hallintotavan tietoja.

Lopullisen tutkimusaineiston kooksi muodostui 1 562 yritysvuosihavaintoa, joista 1 382 oli yksityisesti omistetuista yhtiöstä ja valtio-omisteisista 180. Näin ollen valtio-omisteisten yritysten suhteellinen osuus koko aineistosta on 11,5 prosenttia. Yritysvuosihavaintojen määrä vaihteli vuosittain ja eniten havaintoja (101 kpl) oli vuosilta 2018 ja 2020. Vastaavasti vuodelta 2004 yritysvuosihavaintoja oli vähinten (57 kpl). Vuoden 2004 keskimääräistä matalampaa yritysvuosihavaintomäärää selittää se, että Suomen ensimmäinen kansainvälisen tason hyvän hallintotavan koodi tuli voimaan 1.7.2004. Yhtiöt eivät kuitenkaan olleet velvollisia noudattamaan koodia heti, vaan vasta koodin voimaantulopäivää seuraavasta yhtiökokouksesta lukien. Koodin implementointi käytäntöön siirtyi monilla yhtiöillä vuoteen 2005 ja osalla tätäkin myöhäisempään ajankohtaan. Valtio-omisteisten yhtiöiden suhteellinen osuus vuotuisista havainnoista vaihteli välillä 8,9 prosenttia (2007) – 15,0 prosenttia (2019).

Taulukko 1. Otoksen muodostuminen

	(1) Tarvittavat tilinpäätös- ja markkinatiedot	(2) Rahoitusalan yritykset	(3) Hallintotavan tietoja puuttuu	(4) Havainnot yhteensä	(5) Valtio-omisteiset
2004	101	-19	-25	57	7 (12.3%)
2005	112	-18	-20	74	7 (9.5%)
2006	117	-18	-13	86	9 (10.5%)
2007	117	-14	-12	91	8 (8.8%)
2008	117	-14	-10	93	9 (9.7%)
2009	117	-15	-6	96	9 (9.4%)
2010	115	-14	-3	98	10 (10.2%)
2011	113	-14	-3	96	11 (10.5%)
2012	113	-14	-6	93	11 (11.8%)
2013	110	-15	-5	90	11 (12.2%)
2014	111	-14	-3	94	11 (11.7%)
2015	115	-15	-3	97	11 (11.3%)
2016	117	-16	-3	98	11 (11.2%)
2017	116	-14	-5	97	12 (12.4%)
2018	123	-17	-5	101	14 (13.9%)
2019	120	-17	-3	100	15 (15.0%)
2020	120	-18	-1	101	14 (13.9%)
YHT.	1 954	-266	-126	1 562	180 (11.5%)

Taulukko 2. Malleissa käytetyt muuttujat

Muuttuja	Kuvaus
VALVONTA	Yrityksen hallituksen valvontamekanismien voimakkuutta kuvaava muuttuja, joka lasketaan hallituksen valvontaa kuvaavien kuuden yksittäisen muuttujan standardoitujen arvojen keskiarvona.
VALTIO	Luokkamuuttuja, joka saa arvon 1, mikäli valtio omistaa kyseisen yrityksen osakkeita ja muutoin 0.
KOKO	Yrityskoon muuttuja, joka lasketaan osakkeiden markkina-arvon luonnollisena logaritmina.
PTB	Yrityksen kasvumahdollisuuksia kuvaava muuttuja, joka lasketaan jakamalla osakkeen markkina-arvo (P) osakkeen kirja-arvolla (B).
ROE-%	Oman pääoman tuottoprosentti, joka lasketaan jakamalla tilikauden tulos oman pääoman määrällä.
DTA	Velkaantumisaste, joka lasketaan jakamalla taseen vieraan pääoman määrä (D) taseen loppusummalla (A).

Muuttujien jakaumat ja korrelaatiot

Taulukossa 3 esitetään mallin testaamisessa käytettyjen muuttujien jakaumien keskiarvo, keskihajonta, mediaani sekä minimi ja maksimiarvot. Sarakkeessa (i) esitetään ensin koko otoksen jakaumat ja sitten erikseen valtio-omisteiset (ii) ja yksityisesti omistetut yhtiöt (iii). Lopuksi sarakkeessa (iv) esitetään edellä mainittujen kahden ryhmän (valtio-omisteiset verrattuna yksityisesti omistettuihin) keskiarvojen t-testiin perustuvan erotuksen tilastollinen merkitsevyys.

Taulukko 3. Muuttujien jakaumat

		Kaikki yhtiöt (i)	Valtio-omisteiset (ii)	Yksityisesti omistetut (iii)	Erotuksen (2) - (3) p-arvo (iv)
VALVONTA	Keskiarvo	0.000	0.478	-0.063	< 0.001**
	Hajonta	0.561	0.197	0.563	
	Mediaani	0.105	0.482	0.008	
	Min	-2.694	-0.090	-2.694	
	Max	1.813	1.247	1.813	
KOKO	Keskiarvo	19.366	21.727	19.058	< 0.001**
	Hajonta	1.957	1.139	1.828	
	Mediaani	19.300	21.682	19.024	
	Min	13.751	18.193	13.751	
	Max	25.348	24.539	25.348	
PTB	Keskiarvo	2.564	1.922	2.647	< 0.001**
	Hajonta	2.395	1.229	2.496	
	Mediaani	1.900	1.605	1.980	
	Min	0.167	0.400	0.167	
	Max	27.100	7.670	27.100	
ROE	Keskiarvo	0.080	0.101	0.077	0.042*
	Hajonta	0.215	0.138	0.223	
	Mediaani	0.110	0.108	0.110	
	Min	-0.140	-0.584	-0.140	
	Max	0.866	0.385	0.866	
DTA	Keskiarvo	0.531	0.565	0.526	< 0.001**
	Hajonta	0.152	0.096	0.158	
	Mediaani	0.550	0.575	0.548	
	Min	0.003	0.241	0.003	
	Max	0.967	0.860	0.967	
N		1562 (100.0 %)	180 (11.5 %)	1382 (88.5 %)	

Merkintä * (**) tarkoittaa, että tulos on tilastollisesti merkitsevä 5 % (1 %) riskitasolla.

Taulukosta 3 voidaan havaita, että kaikki mallissa käytetyt viisi muuttujaa (hallituksen valvontavoima, yrityksen koko, kasvumahdollisuudet, kannattavuus ja velkaisuus) poikkeavat tilastollisesti merkitsevällä tavalla ryhmien välillä. Siten valtio-omisteiset yritykset ovat kooltaan suurempia (KOKO 21.727 vs. 19.058), ovat yksityisiä harvemmin kasvuyhtiöitä (PTB 1.922 vs. 2.647), ovat kannattavampia (ROE 0.101 vs. 0.077) ja käyttävät enemmän velkarahoitusta (DTA 0.565 vs. 0.526). Hypoteesin testaamisen kannalta keskeinen muuttuja (VALVONTA) on selkeästi korkeampi valtio-omisteisilla yhtiöillä (0.478) kuin yksityisesti omistetuilla yhtiöillä (-0.063). Tämä antaa alustavaa tukea tutkimuksen hypoteesille H1.

Taulukko 4. Pearsonin korrelaatiokertoimet (n=1562)

	VALVONTA	VALTIO	KOKO	PTB	ROE	DTA
VALVONTA						
VALTIO	**0.308****					
KOKO	**0.376****	**0.436****				
PTB	0.004	-0.097**	**0.126****			
ROE	-0.015	0.036	**0.336****	**0.206****		
DTA	**0.159****	**0.081****	-0.034	**-0.069****	**-0.250****	

Merkintä * (**) tarkoittaa, että tulos on tilastollisesti merkitsevä 5 % (1 %) riskitasolla.

Taulukossa 4 esitetään Pearsonin korrelaatiokertoimet. Siitä havaitaan, että hallituksen valvontavoima (VALVONTA) korreloi positiivisesti valtio-omisteisten (VALTIO), yrityskoon (KOKO) ja velkaisuuden (DTA) kanssa (0.308, 0.376 ja 0.159 vastaavasti). Selittävien muuttujien (VALTIO, KOKO, PTB, ROE ja DTA) keskinäiset korrelaatiot ovat alle 0.5, joten muuttujien välillä ei pitäisi olla multikollineaarisuutta. Lisäksi muuttujien väliset VIF arvot jäivät tason 1.5 alapuolelle.

Tulokset

Taulukossa 5A on esitetty hallituksen valvontavoimaa selittävän tilastollisen mallin tulokset. Malli on kokonaisuudessaan tilastollisesti merkitsevä (F-arvo 20.75) ja sen korjattu selitysaste (Adj. R^2) on 0.247.

Taulukko 5A. Hypoteesin testaus, selitettävä muuttuja hallituksen valvontavoima (VALVONTA)

Muuttuja	Kerroin	p-arvo
Regressiovakio	-2.617	<0.001**
VALTIO	0.250	<0.001**
KOKO	0.108	<0.001**
PTB	-0.010	0.175
ROE	-0.153	0.055
D/A	0.556	<0.001**
2005	0.013	0.808
2006	0.060	0.239
2007	0.092	0.068
2008	0.092	0.003**
2009	0.206	<0.001**
2010	0.184	<0.001**
2011	0.240	<0.001**
2012	0.217	<0.001**
2013	0.182	<0.001**
2014	0.209	<0.001**
2015	0.283	<0.001**
2016	0.308	<0.001**
2017	0.273	<0.001**
2018	0.275	<0.001**
2019	0.294	<0.001**
2020	0.344	<0.001**
Teollisuustuotteet ja palvelut	-0.003	0.946
Kulutustavarat ja palvelut	-0.010	0.084
Päivittäistavarat	-0.020	0.715
Terveydenhuolto	0.306	0.003**
Informaatioteknologia	0.167	<0.001**
Adj. R^2	0.247	
F-arvo	20.75	
p-arvo	<0.001**	

Merkintä * (**) tarkoittaa, että tulos on tilastollisesti merkitsevä 5 % (1 %) riskitasolla

Empiiriset tulokset antavat tukea tutkimushypoteesille. Tämä havaitaan siitä, että muuttuja (VALTIO) saa tilastollisesti merkitsevän regressiokertoimen (0.250). Myös hallituksen endogeeniset tekijät huomioivien muuttujien etumerkit ovat teorian oletusten mukaisia ja vastaavia kuin Garcia Lara ym. (2007) tutkimuksessa. Lisäksi yri-

tyskoon (KOKO) ja velkaisuuden (DTA) osalta etumerkit (0.108 ja 0.556 vastaavasti) ovat myös tilastollisesti merkitseviä. Saatujen tulosten perusteella voidaan todeta, että valtio-omisteisten pörssiyhtiöiden hallitusten valvontavoiman ja yksityisesti omistettujen pörssiyhtiöiden valvontavoiman välillä on tasoero. Tasoero ilmenee siten, että valtio-omisteisten yhtiöiden hallitusten osalta valvontavoima on yksityisesti omistettuja suurempi. Lisäksi yrityksen koko ja velkarahoituksen käyttö nostavat hallituksen valvontavoimaa.

Taulukko 5B. Selitettävä muuttuja hallituksen valvontavoima (VALVONTA) ja selittävinä muuttujina mallin aika toimialamuuttujat

Muuttuja	Kerroin	p-arvo
Regressiovakio	0.067	0.243
2005	0.039	0.576
2006	0.094	0.096
2007	0.127	0.023*
2008	0.164	0.006**
2009	0.233	<0.001**
2010	0.225	<0.001**
2011	0.257	<0.001**
2012	0.252	<0.001**
2013	0.230	<0.001**
2014	0.243	0.002**
2015	0.333	<0.001**
2016	0.367	<0.001**
2017	0.333	<0.001**
2018	0.323	<0.001**
2019	0.378	<0.001**
2020	0.447	<0.001**
Teollisuustuotteet ja palvelut	-0.346	<0.001**
Kulutustavarat ja palvelut	-0.472	<0.001**
Päivittäistavarat	-0.382	<0.001**
Terveydenhuolto	-0.110	0.422
Informaatioteknologia	-0.329	<0.001**
Adj. R^2	0.086	
F-arvo	7,97	
p-arvo	<0.001**	

Merkintä * (**) tarkoittaa, että tulos on tilastollisesti merkitsevä 5 % (1 %) riskitasolla

Taulukossa 5B tilastollinen malli on estimoitu siten, että selittäjinä on pelkästään aikamuuttujat ja toimialamuuttujat. Tulokset ovat edelleen tilastollisesti merkitseviä, mutta mallin F-arvo on nyt huomattavasti matalampi (7,97) kuin ensimmäisessä tilastollisessa mallissa (20,75). Lisäksi korjattu selitysaste putoaa tasolta 0,247 tasolle 0,086. Näin ollen mallin päämuuttuja (VALTIO) sekä yrityskoko (KOKO), kasvumah-

dollisuudet (PTB), kannattavuus (ROE) ja velkaisuus (DTA) vastaavat suurimmalta osin mallin selitysvoimasta.

Pohdinta ja päätelmät

Tutkimuksessa tarkasteltiin valtio-omisteisten ja yksityisesti omistettujen pörssiyhtiöiden hallitusten valvontavoimaa. Kirjallisuuskatsauksessa tarkasteltiin valtio-omisteisten yhtiöiden hallitusvalintoja ja niiden taustalla vaikuttavia syitä eri maissa ja kulttuureissa. Tuloksista kävi ilmi, että länsimaisissa kehittyneissä talouksissa hallitusjäsenten poliittisen taustan vaikutus yrityksen toimintaan vaikuttaisi olevan pääosin neutraalia. Sen sijaan esimerkiksi aasialaisilla aineistoilla toteutetut tutkimustulokset osoittivat valtavan kulttuurieron OECD-maiden mukaiseen hallintotapaan. Kehittyvissä talouksissa yrityksen hallituksen valta on usein tosiasiallisesti poliitikoilla ja koko yrityksen olemassaolo pohjautuu poliittisten päättäjien suosioon.

Tämän tutkimuksen empiirinen aineisto koostui suomalaisista pörssiyhtiöistä. Aineistossa oli kaikkiaan 1 562 yritysvuosihavaintoa vuosilta 2004–2020. Valtio-omisteisten yhtiöiden yritysvuosihavaintoja oli aineistossa kaikkiaan 180 ja yksityisesti omistettuja 1 382.

Tutkimushypoteesi, jonka mukaan valtio-omisteisten yhtiöiden hallitusten valvontavoima on korkeampi kuin yksityisesti omistetuissa, sai empiiristä tukea. Substituuttinäkökulmasta tulos voidaan ymmärtää siten, että yksityisesti omistetuilla yrityksillä on enemmän muita valvontamekanismeja, jotka vähentävät hallituksen suorittaman valvonnan tarvetta. Tulos on linjassa Bozecin ja Dian (2007) tutkimuksen kanssa, joka käsitteli valtion yhtiöomistusta Kanadassa.

Toisaalta myös johdon palkitseminen voidaan nähdä valvonnan substituuttina. Kuten Tuominen-Thuesen ym. (2019) toteavat, valtio-omisteisissa yhtiöissä palkitsemisen on yleensä niukempaa kuin yksityisesti omistetuissa. Näin ollen valtio-omisteisten yhtiöiden on käytettävä tehokkaammin niitä hyvän hallintotavan keinoja, joita sillä on käytössään. Yksi tällainen käytettävissä oleva keino on riippumaton hallituksen valvontavoima.

Tutkimustuloksia voidaan tulkita myös komplementtisen lähestymistavan kautta. Kuten Kankaanpää ym. (2014) huomauttavat, valtio-omisteisiin yhtiöihin kohdistuu kova julkisuuspaine jo pelkästään niiden kansallisvarallisuuden kannalta keskeisen merkityksen takia. Tämä saattaa johtaa siihen, että valtio-omisteisten yhtiöiden valvontaan panostetaan mahdollisimman paljon ja monenlaisin keinoin. Voimakas panostus erilaisiin valvontakeinoihin, kuten hallituksen valvontavoimaan, on omiaan suojaamaan valtio-omisteisten yhtiöiden valvonnasta vastaavia tahoja syytöksiltä, että kansallisomaisuuden valvontaan ei ole panostettu riittävästi.

Tämän tutkimuksen tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että Suomessa valtio-omistaja noudattaa pörssiyhtiöittensä hallituksia muodostaessaan kansainvälisiä korkeatasoisia hyvän hallintotavan periaatteita esimerkillisesti. Valtio-omisteisten pörssiyhtiöiden koko ja yhteiskunnallinen merkitys huomioiden tämä on lähtökohtaisesti hyvä asia. Riskinä saattaa kuitenkin olla se, että valvonta ylittää optimaalisen tasonsa ja liiallinen määrä päällekkäistä valvontaa kuluttaa tarpeettomasti yrityksen resursseja.

Lisäksi on hyvä pitää mielessä, että vaikka valvonta on yksi tärkeimmistä yrityksen hallituksen tehtävistä, hallituksella on tärkeä rooli myös toimivan johdon sparraajana ja strategisten ratkaisujen haastajana. Riippumattomuuden lisäksi tehokas hallitustyö edellyttää jäseniltään monipuolista ja toisiaan täydentävää osaamista. Mikäli yrityksen tavoite poikkeaa osakeyhtiölain mukaisesta liiketaloudellisen voiton tuottamisesta, se saattaa asettaa myös hallitusjäsenille aivan erityisiä osaamisvaatimuksia.

Lähteet

Adams, R., & Ferreira, D. 2007. A Theory of Friendly Boards. *The Journal of Finance,* 62(1), 217–250.

Adams, R., Hermalin, B. & Weisbach, M. 2010. The Role of Boards of Directors in Corporate Governance: A Conceptual Framework and Survey. *Journal of Economic Literature,* 48(1), 58–107.

Ahmed, A. & Duellman, S. 2007. Accounting conservatism and board of director characteristics: an empirical analysis. *Journal of Accounting and Economics,* 43(2–3), 411–437.

Armstrong, C., Guay, W., & Weber, J. 2010. The role of information and financial reporting in corporate governance and debt contracting. *Journal of Accounting and Economics,* 50(2–3), 179–234.

Arvopaperimarkkinayhdistys ry 2020. Hallinnointikoodi Corporate Governance 2020. Arvopaperimarkkinayhdistys ry.

Beekes, W., Pope, P. & Young, S. 2004. The link between Earnings Timeliness, Earnings Conservatism and Board Composition: evidence from the UK. *Corporate Governance: An International Review*, 12(1), 47–59.

Bhagat, S. & Bolton, B. 2008. Corporate governance and firm performance. *Journal of Corporate Finance,* 14(3), 257–273.

Bozec, R. & Dia, M. 2007. Board structure and firm technical efficiency: Evidence from Canadian state-owned enterprises. *European Journal of Operational Research,* 177(13), 1734–1750.

Brown, P., Beekes, W., & Verhoeven, P. 2011. Corporate governance, accounting and finance: A review. *Accounting and Finance,* 51(1), 96–172.

Dechow, P.M., Sloan, R.G. & Sweeney, A., 1996. Causes and Consequences of Earnings Manipulation: An Analysis of Firms Subject to Enforcement Actions by the SEC. *Contemporary Accounting Research,* 13(1), 1–36.

Demsetz, H. & Lehn, K. 1985. The structure of corporate ownership: causes and consequences. *The Journal of Political Economy,* 93(6), 1155–1178.

DeWenter, K. & Malatesta, P. 2001. State-Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labor Intensity. *American Economic Review,* 91(1), 320–334.

Eisenhardt, K. M. 1989. Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57–74.

Fama, E. & Jensen, M.C. 1983. Separation of ownership and control. *Journal of Law and Economics,* 26(2), 301–325.

Franks, J. & Mayer, C., 1997. Corporate Ownership and Control in UK, Germany and France. *Journal of Applied Corporate Finance,* 9(4), 30–45.

Fredriksson, A. & Kankaanpää, J. 2017. Voluntary Audit Committees, Network Centrality and Accrual Estimation Errors. *Nordic Journal of Business,* 66(4), 207–234.

Garcia Lara, J.M., Garcia Osma, B., & Penalva F. 2007. Board of directors' characteristics and conditional accounting conservatism: Spanish evidence. *European Accounting Review,* 16(4), 727–755.

Garcia Osma, B. & Gill-de-Albornoz Noguer, B. 2007. The Effect of the Board Composition and its Monitoring Committees on Earnings Management: evidence from Spain. *Corporate Governance: An International Review,* 15(6), 1413–1428.

Hay, D., Knechel, R. & Ling, H. 2008. Evidence on the Impact of Internal Control and Corporate Governance on Audit Fees. *International Journal of Auditing,* 12(1), 9–24.

Healey, P. & Palepu, K. 2001. Information asymmetry, corporate disclosure, and the capital markets: A review of the empirical disclosure literature. *Journal of Accounting and Economics,* 31(1-3), 405–440.

Hermalin, B.E. & Weisbach, M.S. 1998. Endogenously chosen boards of directors and the monitoring of the CEO. *American Economic Review,* 88(1), 96–118.

Jensen, M.C. & Meckling, W.H. 1976. Theory of the firm: managerial behaviour, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics,* 3(1), 305–360.

Johnson, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. & Shleifer, A. 2000. Tunneling. *American Economic Review,* 90(2), 22–27.

Kankaanpää J., Oulasvirta L. & Wacker J. 2014. Steering and Monitoring Model of State-Owned Enterprises. *International Journal of Public Administration,* 37(7), 409–423.

Klein, A. 2002. Audit committee, board director characteristics, and earnings management. *Journal of Accounting and Economics,* 33(3), 375–400.

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. 1998. Law and finance. *Journal of Political Economy,* 106(6), 1113–1155.

Lehn, K., Patro, S. & Zhao, M. 2009. Determinants of the Size and Composition of US Corporate Boards: 1935-2000. *Financial Management,* 38(4), 747–780.

Lekvall, P. (ed.). 2014. *The Nordic Corporate Governance Model.* SNS Förlag.

Leuz, C., Nanda, D., & Wysocki, P. 2003. Earnings management and investor protection: an international comparison. *Journal of Financial Economics,* 69(3), 505–527.

Liljeblom, E. & Löflund, A. 2006. Developments in corporate governance in Finland. *International Journal of Disclosure and Governance,* 3(4), 277–287.

OECD 2015. G20/OECD Principles of Corporate Governance. OECD Publishing, Paris. Haettu 12.5.2020 osoitteesta http://dx.doi.org/10.1787/9789264236882-en

Osakeyhtiölaki 624/21.7.2006.

Peasnell, K.V., Pope, P.F. & Young, S., 2005. Board Monitoring and Earnings Management: Do Outside Directors Influence Abnormal Accruals? *Journal of Business Finance & Accounting,* 32(7–8), 1311–1346.

PricewaterhouseCoopers 2019. Selvitys nimitystoimikunnista suomalaisissa pörssiyhtiöissä. PwC 2019.

Ruigrok, W., Peck, S., Tacheva, S., Greve, P. & Hu, Y. 2006. The Determinants and Effects of Board Nomination Committees. *Journal of Management & Governance,* 10(2), 119–148.

Ruohonen, J., Salminen, L. & Vahtera, V. 2022. Toimitusjohtajan hallitusjäsenyys kuntayhtiössä. *Edilex*, 2022/16. Edita Publishing 5.5.2022.

Shleifer, A. & Vishny, R.W. 1997. A survey of corporate governance. *The Journal of Finance,* 52(2), 737–783.

Simunic, D. A. 1980. The pricing of audit services: Theory and evidence. *Journal of Accounting Research,* 18(1), 161–89.

Thomsen, S. 2016. Nordic Corporate Governance Revisited. *Nordic Journal of Business,* 65(1), 4–12.

Tricker, B. 2015. Corporate Governance: Principles, Policies and Practices. Oxford University Press, 2015.

Tuominen-Thuesen, M., Pekkala, H., Sievänen, R., Karlsson, S., Ali-Yrkkö, J., Pajarinen, M. ja Ahonen, P. 2019. Valtion omistajaohjauksen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:54.

Vafeas, N. 1999. Board meeting frequency and firm performance. *Journal of Financial Economics*, 53(1), 113–142.

Valtioneuvoston kanslia 2020. Vaurautta vastuullisella omistajuudella. Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös 8.4.2020. Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston kanslia 2022. Verkkosivut ks. https://vnk.fi/omistajaohjaus/yhtiot

Van Tendeloo, B.& Vanstraelen, A. 2008. Earnings Management and Audit Quality in Europe: Evidence from the Private Client Segment Market, *European Accounting Review*, 17(3), 447–469.

Villalonga, B. & Amit, R. 2006. How do family ownership, control and management affect firm value? *Journal of Financial Economics,* 80(2), 385–417.

Wallace, W. A. 1984. Internal auditors can cut outside CPA costs. *Harvard Business Review,* 62, 16–20.

Weik, A., Eierle, B. & Ojala, H. 2018. What drives voluntary audit adoption in small German companies? *International Journal of Auditing,* 22(3), 503–521.

Weimer, J. & Pape, J.C. 1999. A Taxonomy of Systems of Corporate Governance. *Corporate Governance: An International review,* 7(2), 152–166.

Wintoki, M., Linck, J. & Netter, M. 2012. Endogeneity and the dynamics of internal corporate governance. *Journal of Financial Economics,* 105(3), 581–606.

Xie, B., Davidson, W.N. & DaDalt, P.J. 2003. Earnings management and corporate governance: the role of the board and the audit committee. *Journal of Corporate Finance,* 9(3), 295–316.

16
Kuntakonsernin kokonaisedun edistäminen kuntayhtiöissä konserniohjeen avulla

Janne Ruohonen

Kuntaomisteisten osakeyhtiöiden määrä on 2000-luvulla kasvanut selvästi, mikä edellyttää myös omistajaohjaukseen panostamista. Kunnilla on osakeyhtiölainsäädännön puitteissa tarvittaessa mahdollisuus ohjata omistamiensa yhtiöiden toimintaa kattavasti. Tyypillisiä omistajaohjauskeinoja ovat yhtiöjärjestys, henkilövalinnat ja konserniohje. Konserniohjeen määräyksillä pyritään siihen, että kuntayhtiöiden toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisetu, joka voi olla ristiriidassa osakeyhtiön edun kanssa. Artikkelissa selvitetään, miten kuntakonsernin kokonaisedun edistämisen ja kuntayhtiön edun edistämisen mahdollinen ristiriita tulee ratkaista. Artikkelia varten on laadittu analyysi 25 suurimman kaupungin konserniohjeiden sisällöistä koskien kuntakonsernin kokonaisedun edistämistä. Tutkimustulosten mukaan konserniohjeet ovat konsernin kokonaisedun edistämisen osalta varsin yleisluontoisia. Konserniohjeissa ei ole tunnistettu kaikkia osakeyhtiölainsäädännön tarjoamia päätöksentekomahdollisuuksia kokonaan omistettujen kuntayhtiöiden osalta.

Avainsanat: *kuntayhtiö, kuntakonserni, omistajaohjaus, konserniohje*

Ruohonen, J. (2023). Kuntakonsernin kokonaisedun edistäminen kuntayhtiöissä konserniohjeen avulla. Teoksessa Janne Ruohonen, Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta & Elisa Veikkola (toim.), *Tilintarkastus ja evaluaatio: Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu*. Tampere: Tampere University Press, 298–313. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-046-5

Johdanto

Suomessa on yli 2 000 kuntaomisteista osakeyhtiötä (Tilastokeskus 2021). Kunnan toimintoja on siirretty osakeyhtiömuotoon, mikä on edellyttänyt omistajaohjaukseen panostamista, sillä tytäryhteisöjen omistajaohjauskeinot poikkeavat kunnan oman toiminnan ohjaamisen keinoista. Omistajaohjauksen tavoitteena on varmistua siitä, että kuntayhtiöt toteuttavat omistajien yhtiöille asettamia tavoitteita (Ruohonen ym. 2021b). Kuntalain (10.4.2015/410) 6 §:n mukaan kunta tytäryhteisöineen muodostaa *kuntakonsernin*[1]. Yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolaissa (30.12.1997/1336, KPL) tarkoitettu määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö.

Omistajaohjauksen lähtökohtana voi pitää kuntakonsernin toiminnan tehostamista kokonaisuutena, ja omistajaohjaussääntelyä kannatettiin laajasti lausuntovaiheessa. Kuntalain esitöissä omistajaohjauksen tavoitteeksi asetettiin se, että ohjauksen kohteena oleva yhteisö ottaa toiminnassaan huomioon omistajansa tahdon ja tavoitteet (HE 268/2014 vp, 120, 171). Kuntalain 46.1 §:n mukaan omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Tällaisia omistajaohjausvälineitä ovat muun muassa yhtiöjärjestys, osakassopimus ja konserniohje. Kuntalain 47.1 §:n mukaan omistajaohjauksella tulee pyrkiä siihen, että yhtiöiden toiminnassa otetaan huomioon *kuntakonsernin kokonaisetu*. Kokonaisetua koskeva säännös ei ole omiaan selkeyttämään omistajaohjauksen asianmukaista järjestämistä, sillä osakeyhtiön johdon on osakeyhtiölain (21.7.2006/624, OYL) 1:8:n mukaisesti huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua, jolla pääsääntöisesti tarkoitetaan yhtiön kaikkien osakkeenomistajien kollektiivista etua (Immonen & Nuolimaa 2017, 9; Keya 2016, 36; Savela 2015, 75–76).

Tavoitteena on selvittää, miten kuntakonsernin kokonaisedun edistämisen ja kuntayhtiön edun edistämisen mahdollinen ristiriita tulee ratkaista. Lisäksi tavoitteena on tarkastella, miten kuntakonsernin kokonaisedusta määrätään kunnan konserniohjeissa ja corporate governance -ohjeissa. Artikkelissa perehdytään erityisesti konserniohjeessa määrättyyn kuntayhtiön johdon velvollisuuteen tiedustella kunnan kantaa ennen päätöksentekoa. Ennakkokannan tiedustelu on teeman kannalta olennainen, sillä sen avulla pyritään nimenomaisesti varmistamaan kuntakonsernin kokonaisedun toteutuminen. Tutkimusekonomisista syistä tarkastelun ulkopuolelle rajataan kuntakonsernin kokonaisedun tarkastelu muiden omistajaohjausvälineiden kuin konserniohjeen avulla. Tarkoituksena on arvioida voimassa olevan sääntelyn sisältöä eli kyseessä on oikeusdogmaattinen tutkimus. Artikkelia varten on laadittu analyysi 25 suurimman kaupungin konserniohjeiden sisällöistä koskien kuntakonsernin kokonaisedun edistämistä.[2]

---

1 Konsernin määritelmästä tarkemmin ks. Koski 1977; Horsmanheimo ym. 2017, 11–12.

2 Tiedot on kerätty kuntien internet-sivuilta lokakuussa 2022. Tarkempi erittely liitteessä 1.

Omistajaohjauksen järjestämisestä

Osakeyhtiölainsäädäntö luo osakkeenomistajille puitteet ohjata omistamiensa yhtiöiden toimintaa varsin kattavasti. Kuntalain 46.2 §:n mukaan omistajaohjauksen toimenpiteet voivat liittyä *ainakin* perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön. Omistajaohjauksen keinoja ovat lisäksi muun muassa konserniohje ja kunnan talousarvio ja suunnitelma (Meklin 2018, 12–14). Omistajaohjausvälineiden oikeudellisessa sitovuudessa on eroja. Yhtiöjärjestys on yhtiöoikeudellisesti kaikkia yhtiön toimielimiä sitova, kun taas osakassopimus sitoo vain sopimukseen sitoutuneita osakkeenomistajia. Konserniohjekaan ei ole yhtiöoikeudellisesti sitova, mikä vaikuttaa siihen, minkälaisia oikeussuojakeinoja osapuolilla on käytettävissä esimerkiksi silloin, kun määräyksiä tai ohjeita on rikottu. Omistajaohjauksen keinot vaihtelevat sen mukaan, onko kyseessä kunnan yksin omistama osakeyhtiö, kunnan määräysvallassa oleva yhtiö vai yhtiö, jossa kunta on vähemmistöosakkeenomistajana (Ruohonen ym. 2021a).

Omistajaohjauksen järjestämisessä keskeistä on *vastuunjaon määrittely* (Kuntaliitto 2015, 8–12). Kunta käyttää suoraa omistajan päätöksentekovaltaa osakeyhtiön yhtiökokouksessa. Periaate sisältää olettaman osakkeenomistajan ja yhtiön erillisyydestä eli siitä, että osakkeenomistajat eivät osakkeenomistajan ominaisuudessa voi puuttua yhtiön asioiden hoitamiseen antamalla suoria määräyksiä yhtiön hallitukselle tai toimitusjohtajalle. Yhteisön päätäntävaltaa käyttävät siis sen omat toimielimet. (Mähönen – Villa 2019, 124–125) Omistajaohjaus on toteutettava käytettävissä olevien ohjausvälineiden avulla.

Osakeyhtiötä koskee osakeyhtiölaki, ja sitä on aina noudatettava kuntayhtiön toiminnassa. Kuntakonsernin kokonaisedun edistämisen nimissä ei voi painostaa kuntayhtiön hallitusta tekemään yhtiön edun vastaista päätöstä. On tärkeää huomata, että kuntalain omistajaohjaussäännökset ovat *alisteisessa suhteessa yhtiöoikeudelliseen sääntelyyn*. Omistajaohjauksen keinovalikoima on näin ollen osakeyhtiölainsäädännön *pakottavien reunaehtojen puristuksessa*. (Penttilä ym. 2015, 86).

Konserniohje kuntayhtiön omistajaohjausvälineenä

Konserniohje on yksi omistajaohjauksen keskeisistä tavoista, ja sillä on suuri merkitys nimenomaan kuntakonsernin kokonaisedun edistämisessä. Kuntalain 47.4:n mukaan konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

1) kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta;
2) konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä;
3) tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta;
4) velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa;
5) konsernin sisäisistä palveluista;
6) kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä;
7) kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta [corporate governance].

Jokaisessa kunnassa tulee olla konserniohje, joka on julkinen. Velvollisuus konserniohjeen antamiseen perustuu lakiin. Konserniohje on kuntasektorille omaleimainen tapa ohjata omistamiensa yhtiöiden toimintaa. Konserniohjauksen tavoitteena on, että ohjauksen kohteena oleva kuntayhtiö ottaa toiminnassaan huomioon omistajansa tahdon. Käytännössä konserniohjeella pyritään siis *kuntakonsernin kokonaisedun* huomioimiseen. Kuntalain hallituksen esityksessä kuntayhtiöiden hallitusvalinnat katsottiin keskeiseksi osaksi kuntakonsernin kokonaisedun toteuttamista. Hallituksen jäsenten tulee olla tietoisia osakkeenomistajan tavoitteista, sekä siitä, että konserniyhtiö kuuluu osaksi konsernia (HE 268/2014). Konserniohjeessa tulee antaa määräykset kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallintotavasta (*corporate governance*). Konserniohjeissa yleensä edellytetään, että tytäryhtiöt toimielimissään käsittelevät konserniohjeen ja sitoutuvat sen noudattamiseen (Harjula – Prättälä 2019, 380)[3].

Konserniohjeessa tulisi määritellä tärkeimmät omistajaohjaustavoitteet puuttumatta osakeyhtiön toimivallanjakoon. Liian yksityiskohtainen konserniohje voi johtaa tytäryhtiön päätöksenteon hankaloitumiseen – ja konserni-intressin liiallisen edistämisen johdosta ongelmallista suhteessa osakeyhtiölain säännöksiin. Kuntalain 47.3 §:n mukaan konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. Tosiasiassa osakkuusyhteisöjen osalta konserniohjeen soveltaminen on erittäin hankalaa. Esimerkiksi juuri kuntakonsernin kokonaisedun edistäminen on hankalaa tytäryhtiöissä, joissa on useita muita omistajia sekä osakkuusyhtiöissä. Jos tytäryhtiössä on vain kuntaomistajia, konserniohjeiden soveltamisesta voidaan pyrkiä sopimaan eri omistajakuntien kesken niin, että konserniohjeiden tärkeimmät määräykset ja periaatteet – ja kuntakonsernin kokonaisedun edistäminen – tulevat noudatetuiksi. Jos kunnan osakkuusyhtiössä puolestaan on muita kuin kuntaomistajia, konserniohjeen soveltaminen käytännön tasolla on hankalaa.

3 Konserniohjeen oikeudellisesta sitovuudesta ks. Ruohonen 2018.

Janne Ruohonen

Konserni-intressiajattelu

Konserni-intressi Suomen yhtiöoikeudessa

Konserni-intressiajattelu ei ole juuri saanut jalansijaa Suomen yhtiöoikeudessa eikä osakeyhtiölainsäädännössä ole konserni-intressin huomioimisesta säännöksiä (Salo 2015, 201–202). Konserni-intressin painottamisen ongelmat painottuvat silloin, kun kunnan tytäryhteisön etu ja konsernin etu *vetävät eri suuntiin,* ja silloin, kun yhtiössä on esimerkiksi kuntaomistajan lisäksi vähemmistöosakkeenomistajia.[4] Yhtiön päätöksenteossa pitää aina ottaa huomioon OYL 1:7:n osakkeenomistajien *yhdenvertaisuuden* periaate. Yhtiön edun arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon OYL 1:5:n määräys osakeyhtiön toiminnan tarkoituksesta, joka on voiton tuottaminen osakkeenomistajille, ellei toisin ole yhtiöjärjestyksessä määrätty.

Emoyhtiön johdossa voidaan pyrkiä edistämään konserni-intressin näkökulmaa eri tavoin. Tytäryhtiön johto ei voi päätöksenteossaan kuitenkaan voi asettaa kuntakonsernin kokonaisetua osakeyhtiölainsäädännössä määrättyjen velvoitteiden edelle, sillä johdon näkökulmasta kokonaisedun edistäminen tytäryhtiön kustannuksella saattaa jopa johtaa hallituksen jäsenen vahingonkorvausvastuuseen. (Nyström 2016, 190) Osakeyhtiön johto ei voi tehdä konserniohjeistuksen edellyttämää päätöstä, joka osakeyhtiölain yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti johtaisi yksittäisen osakkeenomistajan saamaan epäoikeutettuun etuun. Joissain tilanteissa konsernin menestys voi kuitenkin olla tytäryhteisön kannalta tavoiteltavaa (Savela 2015, 369–370), ja oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että konserni-intressin mahdollisuutta ei voida pitää täysin poissuljettuna, sillä pitkällä aikavälillä konserni-intressin huomiointi tytäryhtiön päätöksenteossa voi johtaa parempaan lopputulokseen kuin pelkästään yhtiön oman edun tavoitteleminen lyhyellä aikavälillä (Pönkä 2012, 339–340). Tytäryhtiössä ei voida *ilman kaikkien osakkeenomistajien suostumusta* (OYL 5:1.2 ja OYL 13:6.4) tehdä päätöstä, joka on selvästi yhtiön edun vastainen, mutta kuntakonsernin edun mukainen. Konserni-intressin edistäminen tulee näin ollen usean omistajan yhtiössä kyseeseen lähinnä vain silloin, kun se edistää myös tytäryhtiön etua. Joka tapauksessa tytäryhtiöissä tehtävät päätökset, joilla pyritään edistämään konsernin etua, tulee aina dokumentoida erityisen huolellisesti (Rasinaho 2013, 565). Silloin kun yhtiön tavoitteena on voiton tuottaminen osakkeenomistajille, ei ole osakeyhtiön edun mukaista tehdä sellaista päätöstä, joka ilmeisellä tavalla johtaa osakeyhtiön näkökulmasta liiketaloudellisesti kestämättömään lopputulokseen.

[4] Osakkeenomistajien intressien erottelusta ks. Pönkä 2013, 31.

Kuntakonsernin kokonaisetu vai yhtiön etu?

Kuntalaissa säädetään kuntakonsernin kokonaisedusta*:*

> Kuntalaki 47.1 §
>
> Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisetu.

OYL 1:8:n mukaan osakeyhtiön johdon on puolestaan huolellisesti toimien edistettävä *yhtiön etua*. Yhtiön edun edistäminen pitää sisällään lojaliteettivelvollisuuden suhteessa yhtiöön ja sen kaikkiin osakkeenomistajiin, ja yhtiön edun mukaan toimiminen pitää sisällään velvollisuuden edistää yhtiön toiminnan tarkoitusta (Ruohonen 2019, 175). Esimerkiksi toimiminen ainoastaan tietyn omistajan välittömien etujen mukaisesti ei ole sallittua – ei edes silloin, kun hallituksen jäsen on tämän omistajan toimesta nimetty hallitukseen (HE 109/2005, 37–38). Silloin kun on toimittu yhtiön tarkoituksen mukaisesti, on lähtökohtaisesti toimittu lojaalisti myös suhteessa yhtiöön ja osakkeenomistajiin (Airaksinen ym. 2018, 53). Huolimattomasti toimiva osakeyhtiön johtohenkilö on vahingonkorvausvelvollinen aiheuttamastaan vahingosta OYL:n 22:1:ssä säädetyllä tavalla. OYL 1:5:n mukaan osakeyhtiön *tarkoitus* on voiton tuottaminen osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä. Tämä johtaa siihen, että lähtökohtaisesti kaikki ne kuntayhtiöt, joiden toiminnan tarkoitusta ei ole yhtiöjärjestyksessä määrätty toisin, toimivat voitontuottamistarkoituksessa[5]. Yhtiön toiminnan tarkoituksen asettamisella osakkeenomistaja pystyy ohjaamaan kuntayhtiön toimintaa kuntakonsernin kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaiseen suuntaan. Voitontuottamistarkoituksesta poikkeavan määräyksen ottaminen yhtiöjärjestykseen edellyttää OYL 5:29.1:n 1 kohdan mukaan kaikkien osakkeenomistajien suostumusta.

Kokonaisedun edistämisellä tavoitellaan kuntien vahvaa omistajuutta, jossa kunnan toimintaa pyritään ohjaamaan kokonaisvaltaisesti, ja jonka yhtenä osatekijänä ovat kunnan tytäryhtiöt (Harjula & Prättälä 2019, 379). Kuntayhtiöitä koskeva sääntely on aina otettava tässä yhteydessä huomioon, ja *omistajaohjaus on sopeutettava* edellä mainittujen rajojen puitteisiin. Kuntakonsernin kokonaisedun edistäminen kytkeytyy valtuuston hyväksymään kuntastrategiaan, jossa määritellään omistajuuden keskeiset tavoitteet ja periaatteet. Kuntakonsernin kokonaisedun edistäminen on voitu määrätä omistajapolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi. Kuntayhtiössä voi myös olla

---

[5] Joissakin ei-voitontuottamistarkoituksessa toimivissa osakeyhtiöissä ei ole nimenomaista määräystä yhtiön tarkoituksesta, mikä on seurausta siitä, että vuoden 1978 osakeyhtiölaissa (734/1978) tai vuoden 2006 osakeyhtiölain voimaanpanolaissa (625/2006) ei edellytetty tällaista määräystä yhtiöiltä, jotka toimivan omakustannusperiaatteella. Toiminnan tarkoitus saattaa ilmetä yhtiöjärjestyksestä muutoin: esimerkiksi toimialamääräyksestä tai osakkeenomistajien oikeuksia ja velvollisuuksia koskevista määräyksistä. Ks. tarkemmin Vahtera 2022, 627–643. Ks. aiheesta myös Kyläkallio ym. 2017, 11–12.

yhtiöjärjestysmääräys, jonka mukaan yhtiön toiminnassa on huomioitava kuntakonsernin kokonaisetu. Tällainen yhtiöjärjestysmääräys voi kuitenkin nostaa esiin kysymyksen sen suhteesta erityisesti OYL 1:5:n voiton tuottamistarkoitukseen (Ruohonen 2020, 175–176).

Konsernin ja tytäryhteisön etujen tarkastelu voidaan jaotella seuraaviin ryhmiin: 1.) kuntakonsernin kokonaisetu ja tytäryhtiön etu voivat olla yhtenevät, 2.) tytäryhtiön toiminta voi olla yhtiön edun vastaista, mutta kuntakonsernin edun mukainen, 3.) tytäryhtiön toiminta voi olla tytäryhtiön edun mukainen, mutta kuntakonsernin edun vastaista, ja 4.) toiminta voi olla sekä kuntakonsernin että tytäryhtiön edun vastaista (Meklin 2018, 9). Yhtiöoikeudellisesti ongelmallisia ovat erityisesti kohdat 2 ja 4, joissa johto joutuisi tekemään kuntayhtiön edun vastaisia päätöksiä.

Kuntakonsernin kokonaisedun määrittelyyn liittyy hankalia tulkintakysymyksiä. Kuntalain esitöissä nostettiin esiin, että kokonaisedun määrittäminen ei ole yksiselitteistä. Tämän voi katsoa johtuvan erityisesti kunnan päätöksenteon poliittisia intressejä sisältävästä moniulotteisuudesta. (Ruohonen ym. 2021a, 195) Hallituksen esityksessä todetaan: ”-- esimerkiksi osakeyhtiölain sisältämät velvoitteet eivät kuitenkaan voi olla kunnalle peruste luopua kunnan vahvan omistajuuden tavoitteesta ja pyrkimyksestä kuntakonsernin kokonaisedun tavoitteluun” (HE 268/2014, 174). Esitettyä kanta voi pitää ongelmallisena. Lain esitöissä kyllä tunnistetaan vähemmistöosakkeenomistajien ja velkojien asema osakeyhtiössä sekä johdon velvollisuus edistää yhtiön etua, mutta esitöistä ei riittävästi käy ilmi, että yhtiön edun edistämisellä pyritään nimenomaan järjestämään riittävä oikeussuoja velkojille ja vähemmistöosakkeenomistajille (Nyström 2016, 189).

Tyypillisesti kuntakonsernin kokonaisedun edistämisen tarkemmista keinoista määrätään juuri *konserniohjeessa*. Osakeyhtiölain pakottavien määräysten vastaista konserniohjeen määräystä ei saa hallituksen päätöksenteossa noudattaa eli esimerkiksi velkojiensuojasäännösten tai vähemmistönsuojasäännösten vastaista määräystä ei saa noudattaa. Erityisesti arvioitavaksi saattaa tulla juuri OYL 1:7:n osakkeenomistajien yhdenvertaisuusperiaatteen noudattaminen. Osakkeenomistajien yhdenvertaiseen kohteluun on kiinnitettävä huomiota erityisesti silloin, kun kuntayhtiössä on useita osakkeenomistajia (kuntaomistajia tai yksityisiä omistajia). Sellainen päätös, joka on kuntakonsernin kokonaisedun mukainen, mutta *selvästi osakeyhtiön edun vastainen*, on jätettävä konserniohjemääräyksestä huolimatta yhtiön hallituksessa tekemättä. (Ruohonen ym. 2021a, 251).

Osakeyhtiön hallituksen on jätettävä tekemättä myös sellainen päätös, joka on muun pakottavan erityissääntelyn vastainen. Johdon ei ole mahdollista tehdä esimerkiksi kilpailulain (12.8.2011/948, KilpL) kilpailuneutraliteettisäännösten vastaisia päätöksiä, jotka voivat tulla esiin esimerkiksi kuntakonsernin sisäisten palveluiden järjestämisessä. Myöskään lain julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (29.12.2016/1397) vastaisia päätöksiä ei voi tehdä sellaisissa kuntayhtiöissä, jotka toi-

mivat kuntakonsernissa *in house* -asemassa. Esimerkiksi konserniohjeen *konsernipalveluiden* käyttöä koskevat määräykset liittyvät kuntakonsernin tehokkuuden varmistamiseen. Konserniohjeissa on mahdollista edellyttää, että kuntayhtiöiden tulee kilpailuneutraliteettisääntelyn salliessa käyttää keskitettyjä konsernitoimintoja. Keskitetyillä palveluilla voidaan saavuttaa taloudellista tehokkuutta, mikä tekee niiden käytöstä perusteltua (HE 268/2014, 177). Sisäisiä palveluita koskevissa konserniohjemääräyksissä on otettava huomioon *kilpailuneutraliteetin* asettamat rajoitukset. Sisäiset palveluiden osalta on kiinnitettävä huomiota esimerkiksi alihinnoitteluun – palvelut eivät saa vääristää kilpailluilla markkinoilla toimivien kuntayhtiöiden toimintaa markkinoilla. Lisäksi on tarkasteltava hankintalainsäädännön asettamia vaatimuksia niin sanotulle *in house* yhtiötoiminnalle.

Osakeyhtiölain puitteissa kunta voi tarvittaessa harjoittaa vahvaa omistajaohjausta – ohjaus on kuitenkin toteutettava OYL:n säännöksiä noudattaen. Kuntakonsernin kokonaisetuun vedoten ei ole mahdollista tehdä päätöksiä, jotka ovat pakottavan sääntelyn vastaisia. Yhtiön edun ja kuntakonsernin kokonaisedun väliset ristiriitatilanteet on tarkoituksenmukaista pyrkiä ratkaisemaan neuvottelun kautta. Yhdenmiehenyhtiöissä tällainen menettely on helppo toteuttaa. Tarvittaessa asia pitää OYL 5:2.2:n nojalla siirtää yhtiökokouksen päätettäväksi. Hallitus voi saattaa esimerkiksi periaatteellisesti tärkeän yksittäisen asian OYL 6:7.2:n nojalla yhtiökokouksen päätettäväksi, jolloin osakkeenomistaja voi päättää asiasta haluamallaan tavalla ja ottaa vastuun päätöksestä. Tehtävien siirtämisen nojalla hallituksen on mahdollista vapautua vahingonkorvausvastuusta. Täytäntöönpanovastuu jää kuitenkin edelleen hallitukselle. Lisäksi on huomattava, että yhtiökokouksella ei ole tällaisessa tilanteessa päätöksentekovelvollisuutta. (HE 109/2005, 82) Estettä ei ole sille, että osakeyhtiössä tehdään yhtiön tarkoituksen, edun ja toimialan vastainen päätös *kaikkien osakkeenomistajien* suostumuksella.

> KKO 1992:190. Kunta oli osakeyhtiön ainoa osakkeenomistaja. Yhtiö oli päättänyt takauksen antamisesta toisen yhtiön velasta. Koska kunnanhallitus oli kunnan puolesta hyväksynyt takauksen, takaus sitoi yhtiötä riippumatta siitä, oliko sen antaminen ollut osakeyhtiön toimialan vastaista tai oliko päätös syntynyt säädetyssä järjestyksessä.

Velkojiensuojan vastaista päätöstä osakeyhtiössä ei kuitenkaan voi tehdä. Varojenjaon osalta tulee noudattaa OYL 13 luvun varojenjakosäännöksiä. Varojenjakopäätöstä tai -ehdotusta ei siis tule tehdä varojenjakosäännösten vastaisesti, vaikka tytäryhtiölle asetetut konserniohjeen taloudelliset tavoitteet sitä edellyttäisivät. Osakkeenomistaja voi tehdä päätöksen silloin, kun yhtiön johto ei voisi päätöstä kuntayhtiön tarkoituksen tai edun vastaisena tehdä. On tärkeää huomata, että edes yksimieliset osakkeenomistajat eivät voi tehdä velkojiensuojasäännösten vastaisia päätöksiä.

Kuntakonsernin kokonaisetu 25 suurimman kaupungin konserniohjeissa

Artikkelia varten on tehty katsaus 25 suurimman kaupungin konserniohjeisiin ja niiden avulla on selvitetty, miten kuntakonsernin kokonaisedun edistämisestä konserniohjeissa määrätään.

Taulukko 1. Kuntakonsernin kokonaisetua koskevat yleisimmät määräykset 25 Suomen suurimman kunnan konserniohjeissa ryhmiteltyinä keskeisiin teemoihin.[6]

Ristiriita. Konserniohjeen ollessa ristiriidassa yhteisöä koskevan pakottavan lainsäädännön kanssa noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä ja/tai Konserniohjetta noudatetaan kaupunkikonsernin tytäryhteisöissä, jollei niitä koskevasta lainsäädännöstä muuta johdu.	24 kuntaa
Konsernin kokonaisetu tytäryhteisöjen toiminnassa. Konserniohjeen tarkoituksena on turvata ja edistää kuntakonsernin kokonaisetua tytäryhteisöjen toiminnassa.	21 kuntaa
Talous. Tytäryhteisöjen talouteen, rahoitukseen ja omaisuuteen liittyvissä päätöksissä otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisetu.	9 kuntaa
Konsernijohdon valvonta. Konsernijohto valvoo kaupunkikonsernin kokonaisedun toteutumista tytäryhteisöissä, arvioi tytäryhteisöille asetettujen tavoitteiden toteutumista ja/tai antaa tarvittaessa ohjeita.	8 kuntaa
Hallituksen asiantuntemus. Yhteisöjen hallituksiin voidaan nimetä konsernin ulkopuolisia asiantuntijoita silloin, kun se on tarkoituksenmukaista kaupunkikonsernin kokonaisedun kannalta.	8 kuntaa
Kuntayhtiön toimielinten velvollisuus. Tytäryhteisön tai yhteisön toimielinten on toiminnassaan otettava huomioon kuntakonsernin kokonaisetu.	8 kuntaa
Sisäiset tukipalvelut. Kaupunki tarjoaa sisäisiä tukipalveluja tytäryhteisöilleen omien resurssiensa ja toiminnan niin mahdollistaessa, mikäli kaupunki katsoo, että yhteisellä käytöllä saavutetaan etua kaupunkikonsernille.	6 kuntaa

Taulukossa ryhmiteltyjen alueiden lisäksi 25 suurimman kunnan konserniohjeissa kuntakonsernin kokonaisetu on liitetty velvollisuuteen hankkia kaupungin kanta ennen päätöksentekoa sekä siihen, että tytäryhteisö huolehtii omasta tiedottamisestaan, paitsi jos asia vaikuttaisi merkittävästi kaupunkikonsernin kokonaisetuun. Lisäksi konserniohjetarkastelussa löytyi maininta siitä, että markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden yhtiöjärjestyksissä määrätään, että niiden tulee ottaa toiminnassaan huomioon kuntakonsernin kokonaisetu. Yhdessä konserniohjeessa oli maininta siitä, että konsernin näkökulma voi poiketa tytäryhteisön välittömästä näkökulmasta. Lisäksi oli määräys koskien sitä, että yhteisöjen tulee toimittaa muun muassa konsernijohdolle ja sisäiselle tarkastukselle näiden pyytämät tiedot ja asiakirjat yhteisön toiminnasta, jos tämä tieto on tarpeen konsernin kokonaisedun arvioimiseksi – huomioiden kuitenkin lainsäädännössä asetetut pakottavat säännökset.

6 Tiedot kerätty kuntien internet-sivuilta 4.–7.10.2022. Tarkemmat tiedot liitteessä 1.

Konserniohjetta koskevassa säännöksessä edellytetään, että konserniohjeessa annetaan määräykset kunnan *hyvästä hallinto- ja johtamistavasta*. Näissä ohjeissa käydään tyypillisesti läpi omistajan, hallituksen ja toimitusjohtajan toimivaltaan, vastuuseen ja työskentelyn järjestämiseen liittyviä kysymyksiä. Osalla kaupungeista hyvä hallinto- ja johtamistapa on kuvattu erillisellä *corporate governance* -ohjeella. Ne kaupungit, joilla on erillinen corporate governance -ohje (10), mainintoja kuntakonsernin kokonaisedusta oli ohjeissa niukalti[7]. Kuntakonsernin kokonaisedun huomioimista koskevat määräykset liittyvät omistaja-arvon edistämiseen, johtamis- ja hallinnointikäytäntöjen toteuttamiseen sekä riittävän asiantuntemuksen turvaamiseen hallituksessa.

Velvollisuudesta kunnan kannan hankkimiseen ennen hallituksen päätöksentekoa

Kunnan ennakkokannan hankkiminen liittyy kuntakonsernin kokonaisedun toteutumisen varmistamiseen. Kuntalain 47.4 §:n mukaan kunnan konserniohjeessa on määrättävä muun muassa juuri ennakkokannan hankkimisesta. Kunta ei osakkeenomistajana voi suoraan puuttua kuntayhtiön hallituksen päätöksentekoon. Kunta voi kuitenkin edellyttää, että yhtiön johto pyytää kunnan ennakkokannan asiaan. Tyypillisesti ennakkokannan hankkimisvelvollisuus asetetaan hallituksen puheenjohtajalle ja/tai toimitusjohtajalle. Hallituksen on kuitenkin kollektiivina vastattava siitä, että kunnan ennakkokanta on asianmukaisella tavalla hankittu ennen päätöksentekoa, mikäli kunnan konserniohjeessa sitä edellytetään. Kunnan virkamiehet eivät hallituksen jäseninä toimiessaan voi antaa kunnan ennakkokantaa sellaisessa kuntayhtiössä, jonka hallituksen jäsenenä he toimivat, vaan kunnan kannan antaa konsernijohto.

Kuntayhtiön hallituksella ei ole velvollisuutta toimia kunnan esittämän ennakkokannan mukaisesti eli ennakkokannan tiedustelu ei oikeudellisesti tarkoita kuntayhtiön toimielimen päätösvallan siirtämistä osakkeenomistajalle. Kuntayhtiön johto tekee siis edelleen päätöksensä asiassa itsenäisesti ja saattaa päätyä siihen, että ei ole kuntayhtiön edun mukaista toimia ennakkokannassa esitetyllä tavalla. Yhtiön hallitus lopulta vastaa tekemistään päätöksistä, eikä kunnan ennakkokannan hankkiminen muuta tätä perusasetelmaa (ks. myös Harjula & Prättälä 2019, 383–384). OYL 5:2.2:n mukaan osakkeenomistajat voivat yksimielisinä tehdä yksittäistapauk-

7 Markkinoilta irtautumisen yhteydessä Espoon kaupungin corporate governance -ohjeessa on maininta kaupungin kokonaisedun huomioimisesta. ”Mikäli Espoo aloittaa liiketoiminnan tai liittyy liiketoimintaan sellaisella toimialalla, jossa markkinat eivät toimi, on kaupungin tavoitteena irtaantua toiminnasta toimivien ja tasapainoisten markkinoiden syntymisen jälkeen taloudellisesti kannattavalla tavalla, mikäli se on kaupungin kokonaisedun mukaista.”

sessa päätöksen hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvassa asiassa. Kunnan kannan hankinta on eri asia kuin yksittäistä asiaa koskevan päätöksenteon siirtäminen yhtiökokouksen käsiteltäväksi. Hallitus voi OYL 6:7.2:n nojalla päättää siirtää asiaa koskevan päätöksenteon ja vastuun asiasta yhtiökokoukselle. Tässä tilanteessa ei ole kyse kunnan ennakkokannan hankkimisesta eikä johto tällöinkään voi laittaa täytäntöön osakeyhtiölain tai yhtiöjärjestyksen vastaista yhtiökokouksen päätöstä. Kuntakonsernin kokonaisetu voi mennä yhtiön edun edelle lähinnä silloin, kun kuntayhtiössä on ainoastaan yksi osakkeenomistaja tai silloin, kun päätökselle on kaikkien osakkeenomistajien suostumus (Ruohonen ym. 2021a).

Kunnan kannan hankkiminen ei tarkoita vastuun siirtämistä kunnanhallitukselle tai konsernijohdolle, eikä se merkitse oikeudellisen yhteisvastuun synnyttämistä (HE 268/2014, 176). Oikeuskirjallisuudessa ei ole suljettu pois sitä mahdollisuutta, että hallituksen osakkeenomistajalta hankkima kanta saattaisi johtaa yhteiseen korvausvastuuseen osakeyhtiötä, vähemmistöosakkeenomistajaa tai velkojaa kohtaan, mikäli *osakkeenomistaja on ennakkokannan antaessaan myötävaikuttanut* lainvastaisen päätöksen syntymiseen (Nyström 2016, 191). OYL 22:2.1:n mukaan osakkeenomistajan on korvattava vahinko, jonka hän on myötävaikuttamalla osakeyhtiölain tai yhtiöjärjestyksen rikkomiseen tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle, toiselle osakkeenomistajalle tai muulle henkilölle. Kunnan on pidettävä huolta siitä, että se ei anna esimerkiksi osakeyhtiölain vähemmistö- tai velkojiensuojaa rikkovia ennakkokantoja. Kuten aiemmin todettiin, tarkoituksen ja toimialan vastaisen päätöksen *yksimieliset* osakkeenomistajat voivat kuitenkin tehdä, mutta eivät velkojiensuojan vastaista päätöstä.

Toimielinten itsenäinen asema päätöksenteossa on tyypillisesti tunnistettu kuntien konserniohjeissa. Mikäli kuntayhtiö ei ole pyytänyt kunnan ennakkokantaa ennen merkittävän investointipäätöksen tekemistä, kyse on ehdottomaan muotoon kirjoitetun konserniohjemääräyksen rikkomisesta. Konsernin kokonaisetu voisi mennä yhtiön edun edelle lähinnä silloin, kun kuntayhtiössä on vain yksi omistaja, jolloin päätökselle on kaikkien osakkeenomistajien suostumus tai kuntakonsernin kokonaisedun priorisointi pitkällä aikavälillä ajaa myös tytäryhtiön etua. Viime kädessä konsernijohdon on päätettävä, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy, mikäli kuntayhtiön hallitus ei toimi kunnan ennakkokannan mukaisesti.

Lopuksi

Omistajaohjauksen keinovalikoimaa on toteutettava osakeyhtiölainsäädännön *pakottavien säännösten rajoissa*. Näissä puitteissa kunta voi tarvittaessa harjoittaa kattavaa omistajaohjausta. Konserniohje on yksi omistajaohjauksen keskeisistä tavoista,

ja sillä on suuri merkitys nimenomaan kuntakonsernin kokonaisedun edistämisessä. Suomen yhtiöoikeudessa konserni-intressiajattelu ei ole saanut juuri jalansijaa. Kuntayhtiön hallitus ei voi tehdä edes kuntakonsernin kokonaisedun nimissä päätöstä, joka on osakeyhtiölain pakottavien vähemmistönsuoja- tai velkojiensuojasäännösten vastainen. OYL 1:8:n mukaan yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Kuntayhtiön hallituksen ei siis pidä tehdä osakkeenomistajan vaatimuksesta selvästi yhtiön tarkoituksen vastaista päätöstä tai sellaista päätöstä, joka loukkaa omistajien yhdenvertaisuutta.

Suomen 25 suurimman kaupungin *konserniohjeisiin tehdyn tarkastelun* perusteella kuntakonsernin kokonaisedusta on määrätty verraten yleisellä tasolla. Tästä on pääteltävissä, että kunnilla on kuntakonsernin kokonaisedun edistämisen osalta melko heikko tahtotila tai kyky osakkeenomistajina ohjata kuntayhtiöiden toimintaa. Tyypillisesti konserniohjeissa tyydytään toteamaan, minkälaisten toimintojen järjestämisessä kuntakonsernin kokonaisetuun tulee kiinnittää huomiota. Esimerkiksi sisäisten palveluiden järjestämisen ja kuntayhtiön hallituksen asiantuntemuksen yhteydessä kuntakonsernin kokonaisetu mainittiin usein. Konserniohjeissa myös lähes poikkeuksetta korostettiin, että konserniohjeen määräysten ollessa ristiriidassa yhteisöä koskevan pakottavan sääntelyn kanssa, tulee noudattavaa yhteisöä koskevaa sääntelyä. Tämä on ilmeistä ilman konserniohjeen nimenomaista määräystäkin.

Sellainen päätös, joka on kuntakonsernin kokonaisedun mukainen, mutta selvästi yhtiön edun vastainen, tulee jättää konserniohjeen määräyksestä huolimatta yhtiön johdossa tekemättä. Kuntayhtiössä voidaan kuitenkin tehdä sen tarkoituksen tai toimialan vastainen toimi tai päätös *kaikkien osakkeenomistajien suostumuksella*. Erityisesti yhdenyhtiössä tällainen menettely on verraten helposti toteutettavissa. Tarvittaessa kuntayhtiön hallitus voi siirtää asian OYL 6:7.2:n nojalla yhtiökokouksen päätettäväksi, jolloin osakkeenomistaja voi päättää asiasta haluamallaan tavalla ja ottaa vastuun päätöksestä. OYL 5:2.2:n mukaan osakkeenomistajat voivat yksimielisinä yksittäistapauksessa tehdä päätöksen hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvassa asiassa. Vaikeissa kuntakonsernin kokonaisetua koskevissa päätöksentekotilanteissa menettely voisi olla selkeämpi vaihtoehto kuin konserniohjeissa määrätty velvollisuus kunnan ennakkokannan tiedusteluun keskeisissä kuntayhtiötä koskevissa asioissa.

Kuntalain 47.2:n mukaan kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Myös konserniohjetarkastelussa kuntayhtiön *hallituksen asiantuntemus* nousi esille nimenomaan kuntakonsernin kokonaisedun edistämisen keinona. Jotta kuntayhtiö voisi parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaa kuntakonsernin kokonaisetua ja kuntayhtiön tarkoitusta, kuntayhtiöön on valittava asiantunteva hallitus. Kunnan on tarkoituksenmukaista nimetä konserniyhtiöihinsä henkilöitä, joilla on kyky huolehtia kuntakonsernin kokonaisedun toteutumisesta. Myös yhtiöoikeudel-

lisesti konsernijohdon tulee edistää konsernin kokonaisetua. (Ruohonen ym. 2021a, 130) Kunnan on omistajaohjauksen kautta pidettävä siis huolta siitä, että omistajan näkemys tulee otetuksi huomioon päätöksenteossa. Omistajaohjauksen keinoin osakkeenomistajalla on tarvittaessa mahdollisuus vaihtaa kuntayhtiön hallitus, jos yhtiön toiminnassa on ollut selkeitä puutteita eikä hallitus nauti osakkeenomistajan luottamusta. Kuntakonsernin kokonaisedun edistäminen sekä kuntaomistajan luottamushenkilöjärjestelmään perustuva päätöksenteko tuovat omistajaohjaukseen ja hallituksen päätöksentekoon omaleimaisia toimintakäytäntöjä.

Jos kuntayhtiön toiminta ja kuntakonsernin kokonaisetu ovat jatkuvasti vaikeasti yhteensovitettavissa, kunta voi joutua harkitsemaan kyseisen yhtiön omistamisen tarkoituksenmukaisuutta (HE 268/2014, 131, 173) Kunnassa saatetaan joutua jopa harkitsemaan, tulisiko yhtiön omistuksesta luopua, mikäli kuntakonsernin kokonaisetu ja kuntayhtiön toiminta eivät kohtaa.

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

Airaksinen, M., Pulkkinen, P. & Rasinaho, V. 2018. Osakeyhtiö I. 3., uud. painos. Helsinki: Alma Talent.
Harjula, H. & Prättälä, K. 2019. Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 10., uud. painos. Helsinki: Alma Talent.
Horsmanheimo, P., Kaisanlahti, T. & Steiner, M.-L. 2017. Tilintarkastuslaki ja EU:n uudistunut tilintarkastussääntely – kommentaari. 2., uud. painos. Helsinki: Alma Talent.
Immonen, R. & Nuolimaa, R. 2017. Osakeyhtiöoikeuden perusteet. 3., uud. painos. Helsinki: Talentum.
Keya, A. 2016. Directors' Duties. Third Edition. London: Lexis Nexis.
Koski, P. 1977. Konserni. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
Kuntaliitto 2017. Kunnan konserniohje. 2., uud. painos. Helsinki. Saatavissa osoitteessa www.kuntaliitto.fi.
Kyläkallio, J., Iirola, O. & Kyläkallio, K. 2017. Osakeyhtiö I. 8., uud. painos. Helsinki: Edita.
Meklin, P.: Tavoitteet kuntakonsernin kokonaisedun osoittajana. Teoriaa ja havaintoja ARTTU2-tutkimuskunnista. Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja. Nro 8/2018. Saatavilla osoitteessa www.kuntaliitto.fi.
Mähönen, J. & Villa, S. 2019. Osakeyhtiö III – Corporate Governance. Helsinki: Alma Talent.
Nyström, P. 2016. Osakeyhtiön hallituksen fidusiaariset velvollisuudet – osakeyhtiö- ja vahingonkorvausoikeudellinen tutkimus. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
Pönkä, V. 2012. Yhdenvertaisuus osakeyhtiössä. Helsinki: SanomaPro.
Pönkä, V. 2013. Yhtiön etu – osakeyhtiöoikeudellinen näkökulma I. *Lakimies* 1/2013, 21–34.
Rasinaho, V. 2013. Yhtiön etu ja sen sivuuttaminen kokonaan omistetussa tytäryhtiössä. *Defensor Legis* 4/2013, 550–565.
Ruohonen, J. 2018. Konserniohjeen juridinen merkitys osakeyhtiössä. Teoksessa Mähönen, J., Pölönen, P. & Vahtera, V. (toim.) *Juhlajulkaisu Risto Nuolimaa 1948 – 2/6 – 2008*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 255–273.
Ruohonen, J. 2019. Company Directors' Key Duties and Business Judgment Rule. Teoksessa Kangas, A. (toim.*): Leading Change in a Complex World: Transdisciplinary Perspectives*. Tampere: Tampere University Press, 245–258.
Ruohonen, J. 2020. Tilintarkastaja osakeyhtiön hallinnon tarkastajana. Helsinki: Alma Talent.
Ruohonen, J., Vahtera, V. & Penttilä, S. 2021 (2021a). Kuntayhtiö. 2., uud. painos. Helsinki: Alma Talent.
Ruohonen, J., Vahtera, V. & Salminen, S. 2021 (2021b). Governance and Steering of MOCs: Legal Perspective. *Lex Localis* 3/2021, 705–728.
Salo, M. 2015. Hyvä liiketoimintapäätös ja johdon vastuu. Helsinki: Talentum.
Savela, A. 2015. Vahingonkorvaus osakeyhtiössä. 3., uud. painos. Helsinki: Talentum.
Vahtera, V. 2017. Vahingonkorvaus asunto-osakeyhtiössä. Helsinki: Kauppakamari.
Vahtera, V. 2022. Osakeyhtiön toiminnan tarkoituksen sisältö ja sen suhde yhdenvertaisuusperiaatteeseen muissa kuin voitontuottamisyhtiöissä. *Defensor Legis* 3/2022, 627–643.

Säädökset

Hankintalaki = Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)
KilpL = Kilpailulaki (948/2011)
KuntaL = Kuntalaki (410/2015)
OYL = Osakeyhtiölaki (624/2006)
OYLvpl = Osakeyhtiölain voimaanpanolaki (625/2006)

OYL 1978 = Osakeyhtiölaki (734/1978)
TTL = Tilintarkastuslaki (1141/2015)

Lain esityöt

HE 109/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi.
HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi säädöksiksi.

Liite 1: Tutkimusaineiston konserniohjeet 25 suurimman kaupungin osalta.

Kaupunki	Konserniohje	Hyväksytty (voimaantulo)
Espoo	Espoon kaupungin konserniohje	12.12.2016
Helsinki	Helsingin kaupungin konserniohje	17.5.2017
Hyvinkää	Hyvinkään kaupungin konserniohje	15.2.2021
Hämeenlinna	Hämeenlinnan kaupunki Konserniohje	13.12.2021 (1.1.2022)
Joensuu	Joensuun kaupungin konserniohje	25.2.2019
Jyväskylä	Jyväskylän kaupunkikonsernin omistajaohjauksen periaatteet ja konserniohje (2022)	21.3.2022
Järvenpää	Omistajaohjeistus (saadun selvityksen perusteella sis. konserniohjeen ja hyvän hallintotavan)	15.11.2010
Kokkola	Kokkolan kaupungin konserniohjeet sekä hyvä hallinto- ja johtamistapaohje	13.6.2016
Kotka	Kotkan kaupungin konserniohje	8.5.2017
Kouvola	Konserniohje sekä hyvä hallinto- ja johtamistapa	14.6.2021
Kuopio	Konserniohje	9.9.2019
Lahti	Lahti-konsernin konserniohje	13.6.2022
Lappeenranta	Lappeenrannan kaupungin konserniohje 2017	(1.11.2017)
Lohja	Lohjan konserniohjeet	(1.2.2018)
Mikkeli	Konserniohje	7.6.2021
Oulu	Oulun kaupunki Konserniohje	4.4.2022 (5.4.2022)
Pori	Konserniohje	22.3.2021
Porvoo	Porvoon kaupungin konserniohje	26.2.2020
Rovaniemi	Rovaniemen kaupunki Konserniohje	16.5.2016
Salo	Salon kaupungin konserniohje	13.6.2022 (1.8.2022)
Seinäjoki	Seinäjoen kaupungin konserniohje	(1.3.2018)
Tampere	Tampereen kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen konserniohje	16.12.2019
Turku	Konserniohjeet	13.12.2021
Vaasa	Vaasan kaupungin konserniohje	12.6.2017
Vantaa	Vantaan kaupungin konserniohje	21.9.2020

VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

17
Julkisen talouden tasapainoisuuden sääntely ja valvonta

Jani Wacker

Julkisen talouden tasapainoisuus tarkoittaa yleensä tilannetta, jossa julkisen talouden menot ja tulot ovat tasapainossa tai ainakin riittävän lähellä tasapainoa. Epätasapainoisuus näyttäytyy julkisessa taloudessa liiallisena alijäämänä ja velkaantumisena. Artikkelissa tarkastellaan oikeudellisesta näkökulmasta Euroopan unionin talous- ja rahaliiton (EMU:n) jäsenyyden myötä Suomen julkiseen talouteen kohdistuvia tasapainoisuusvelvoitteita ja niihin liittyvää valvontaa. Kirjoituksessa perehdytään myös siihen, mitä tasapaino tarkoittaa Suomen perustuslaista johdettavassa valtion talousarvion tasapainoperiaatteessa. EMU:ssa jäsenvaltion finanssipolitiikan tasapainoisuutta ohjataan talouspolitiikan koordinaatiolla sekä liiallisten julkistalouden alijäämien ja liiallisen velan välttämisvelvoitteella ja siihen liittyvällä valvontamenettelyllä. Keskeisiä toimijoita EU-tason finanssipolitiikan valvonnassa ovat Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio.

Avainsanat: *julkisen talouden tasapainoisuus, julkisen talouden alijäämä ja velka, finanssipolitiikan valvonta*

Wacker, J. (2023). Julkisen talouden tasapainoisuuden sääntely ja valvonta. Teoksessa Janne Ruohonen, Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta & Elisa Veikkola (toim.), *Tilintarkastus ja evaluaatio: Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu*. Tampere: Tampere University Press, 314–335. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-046-5

Johdanto

Suomen julkisen talouden tasapainoisuutta koskevassa oikeudellisessa sääntelyssä on ennen muuta kyse Euroopan unionin lainsäädännöstä, joka Suomeen Euroopan unionin talous- ja rahaliiton (*Economic and Monetary Union*, EMU) jäsenenä kohdistuu. Lisäksi julkisen talouden tasapainoa säännellään jossain määrin myös kotimaisella lainsäädännöllä.

Julkisen talouden tasapaino on itsessään tulkinnanvarainen käsite. Tässä kirjoituksessa julkisen talouden tasapainolla tarkoitetaan tilannetta, jossa julkisyhteisöjen menojen ja tulojen määrä vastaavat toisiaan tai ovat riittävän lähellä toisiaan. Useimmiten julkisen talouden tasapaino merkitsee sitä, että varainhoitovuonna ei ole muodostunut (liikaa) velkarahoituksella rahoitettavaa alijäämää. Tasapainoisuuden sääntelyllä ja valvonnalla puolestaan viitataan julkisen talouden alijäämien ja velan määrän oikeudelliseen ohjaukseen ja tämän ohjauksen toteutumisen varmistamiseen.

Tutkimustehtävänä tässä artikkelissa on tarkastella ja ryhmitellä Suomen julkisen talouden tasapainoisuuteen kohdistuvaa oikeudellista sääntelyä ja valvontaa. Tähän tutkimuskysymykseen vastaamiseksi kirjoituksessa perehdytään tasapainoisuuden sääntelyn lähtökohtiin erityisesti EU-oikeudellisen sääntelyn osalta ja tarkastellaan sitä, millä tavoin Suomen julkisen talouden tasapainoisuutta valvotaan. EU:n talous- ja rahaliiton kahdesta osa-alueesta (rahapolitiikka ja finanssipolitiikka) huomio kohdistuu finanssipolitiikan sääntelyyn ja valvontaan, koska nimenomaan finanssipolitiikan kautta vaikutetaan julkisen talouden tasapainoisuuteen. Metodologiselta luonteeltaan artikkeli on pääosin lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Keskeisenä tarkastelun kohteena on näin ollen julkisen talouden tasapainoisuuteen kohdistuvan voimassa olevan oikeuden sisältö ja kyseisten oikeusnormien systematisointi.

Artikkelissa ei tarkastella makrotalouden tasapainoon (esimerkiksi maksutaseen tasapainoon) kohdistuvaa ohjausta. Tarkastelun ulkopuolelle tässä kirjoituksessa jäävät ei-oikeudellisina ohjausvälineinä myös julkisen talouden kehysmenettely ja poliittisluonteiset finanssipolitiikan säännöt, vaikka niillä onkin käytännön merkitystä julkisen talouden tasapainoisuuden kannalta.

Jonkin asian *tasapainoisuus* tarkoittaa yleiskielessä sitä, että kyseinen asia on tasapainossa. *Tasapainolla* puolestaan tarkoitetaan yleensä kahden asian välisen suhteen vakautta, sopusointua ja harmoniaa. Kahden tekijän välisessä tasapainossa kyse on usein siitä, ettei kummankaan muuttujan painoarvo ole vastinpariaan merkittävästi suurempi. Näin on asianlaita myös julkisen talouden tasapainossa, joka määräytyy kahden elementin, menojen ja tulojen, määrällisenä yhdenmukaisuutena. (Sinervo 2011, 32.)

Julkista taloutta koskevassa keskustelussa puhutaan tasapainoisuuden sijaan usein yli- ja alijäämästä. Näitä käsitteitä käyttämällä talous on täysin tasapainossa siinä pis-

teessä, jossa ylijäämä kääntyy alijäämäksi tai päinvastoin. (Meklin & Pukki 2016, 3.) Matemaattisesti täydellistä tasapainoa on tuskin realistista käytännössä saavuttaa, joten yleensä tasapainoisuuden tavoittelemisessa on kysymys siitä, että pyritään riittävän lähelle tasapainoista tilaa.

Suomen julkisen talouden tasapainolla voidaan viitata koko julkisen sektorin talouden tasapainoon tai sitten jonkin julkistalouden osa-alueen tasapainoon, kuten valtion kokonaistalouden tasapainoon, valtion budjettitalouden tasapainoon tai kunnallistalouden tasapainoon. Julkisen talouden tasapainosta puhuttaessa onkin tarpeen täsmentää, mitä käsitteellä kulloinkin tarkoitetaan.

Mikäli julkinen talous ei ole saavuttanut tavoiteltua tasapainoa tiettynä hetkenä tai ajanjaksona, merkitsee tämä epätasapaino yleensä alijäämää, ja samalla julkisen sektorin velkaantumista (Begg, Vernasca, Fischer, Dornbusch 2014, 399–403). EMU:n jäsenyyden edellyttämässä jäsenvaltion julkisen talouden tasapainossa on kyse juuri alijäämäisyyden ja siihen liittyvän velkaantumisen välttämisestä. Toki julkinen talous voi olla myös ylijäämän vuoksi poissa tasapainosta, mutta ylijäämäinen tilanne nähdään EMU:ssa yleensä myönteisenä tilanteena, joten sen yhteydessä harvoin käytetään negatiiviseksi miellettyä epätasapainon käsitettä. Suomen valtion talousarvion tasapainoperiaatteessa on EMU:n tasapainovelvoitteisiin verrattuna kyse aivan erilaisesta tasapainoisuudesta. Tätä eroa käsitellään artikkelissa myöhemmin omassa jaksossaan.

Suomen julkisen talouden rahoitusasema on EU-jäsenyyden aikana vaihdellut. Esimerkiksi 2000-luvun alkuvuosina Suomen julkinen talous oli yksi kaikkein ylijäämäisimmistä Euroopan unionissa (European Commission 2004, 15 ja 49). Tultaessa 2010-luvulle julkinen talous painui Suomessa selvästi alijäämäiseksi ja miinusmerkkisenä se on pysynyt myös 2020-luvun alussa. Toisaalta Suomen alijäämä on pysynyt lähes joka vuosi EMU:n viitearvon (3 prosenttia / BKT) paremmalla puolella. Suurella osalla EU-maista alijäämä on ollut viime vuosina suurempi kuin Suomella. Suomen julkinen kokonaisvelka sen sijaan on viime vuosina ylittänyt EMU-rajan (60 prosenttia / BKT). Muihin EU-maihin verrattuna Suomen velkamäärä on ollut keskitasolla. (Tilastokeskus: Julkisyhteisöjen alijäämä ja velka; Eurostat: Statistics explained.)

Tasapainovelvoitteet Euroopan unionissa ja sen talous- ja rahaliitossa

Tasapainoisuuden oikeudellisen sääntelyn lähtökohdat

Talous- ja rahaliitto on Euroopan unionin sisälle rakennettu talous- ja rahapoliittisen toiminnan väline. EMU ei siis ole unionista erillinen järjestö tai toimija, vaan osa Euroopan unionin kokonaisuutta, jota hallinnoivat unionin toimielimet. EMU:n kehityskulku on sisältänyt kolme vaihetta, joista merkittävin on viimeinen. Tämän kolmannen vaiheen ydin on ollut yhteisvaluutta euron käyttöönotto, aluksi tilivaluuttana 1.1.1999, ja myöhemmin käteisvaluuttana 1.1.2002. (Joutsamo, Aalto, Kaila & Maunu 2000, 745–746; Italianer 1993, 52; Wacker 2009, 106–107; Wacker 2013, 194.) Koska myös Suomi on mukana EMU:n yhteisvaluuttavaiheessa, jäsenvaltioiden finanssipolitiikkaan kohdistuva EU-sääntely koskee Suomea täysimääräisesti.

Talous- ja rahaliitto sisältää kaksi toiminnallista osaa: finanssipolitiikan[1] ja rahapolitiikan (Wacker 2012; 48). Finanssipolitiikka merkitsee niitä toimia, joilla vaikutetaan julkisen talouden tuloihin ja menoihin. Rahapolitiikassa puolestaan on kyse keskuspankkivetoisesta toiminnasta, jossa rahan määrää säätelemällä pyritään vaikuttamaan rahan arvon vakauteen. (Begg ym. 2014, 387 ja 458; Krugman, Wells & Graddy 2013, 600, 810–817 ja 879–883; Mankiw 2016, 86, 177, 620 ja 622.) Rahapolitiikka on unionissa keskitetty Euroopan keskuspankille. Finanssipolitiikan toteuttaminen on sen sijaan jätetty jäsenvaltioiden tehtäväksi. On kuitenkin tärkeää huomata, että vaikka finanssipolitiikkaa koskevat valinnat ja päätökset tehdäänkin jäsenvaltiotasolla, asettavat EU:n oikeussäännökset reunaehtoja ja rajoituksia jäsenvaltion finanssipolitiikan harjoittamiselle. Näin ollen esimerkiksi valtion velanottoa koskevat päätökset tulee tehdä EU-oikeudellisten velvoitteiden puitteissa. (Wacker 2013, 194–195.)

Jäsenvaltioiden finanssipolitiikan harjoittamista säännellään EMU:ssa poliittisluonteisten suositusten ohella myös vahvasti oikeudellisin keinoin (Italianer 1993, 51–114; Italianer 1997, 189–237; Joutsamo ym. 2000, 756–760). Finanssipolitiikan ohjauksessa ei näin ollen ole kyse pelkästään poliittisista tai taloudellista tavoitteista, vaan myös juridisista normeista, joilla tavoitteet on haluttu vahvistaa jäsenvaltioita sitoviksi velvoitteiksi.

[1] Tarkkaan ottaen talous- ja rahaliitto nimensä mukaisesti voidaan jakaa talouspolitiikkaan ja rahapolitiikkaan. EMU:n terminologiassa talouspolitiikka tarkoittaa kuitenkin yleensä nimenomaan finanssipolitiikkaa, vaikka taloustieteellisessä yleiskäsitteistössä finanssipolitiikka ei olekaan talouspolitiikan synonyymi, vaan sen eräs osa-alue (Budjettisanasto 2001, 68.)

Euroopan unionissa ei ole omaa perustuslakia, vaan sen sijaan kaksi ”perustuslain luonteista” perussopimusta[2]: Sopimus Euroopan unionista (SEU) ja sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT). EMU:n jäsenvaltioiden finanssipolitiikan ja sen valvonnan kannalta keskeisimmät oikeussäännökset löytyvät *Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 120–126 artikloista*.

Euroopan unionin oikeudellisessa järjestelmässä perussopimustason eli primäärioikeuden tason sääntelyä tarkennetaan johdetun oikeuden eli sekundaarioikeuden säädöksillä, joita ovat asetukset, direktiivit ja päätökset (Joutsamo ym. 2000, 55). Finanssipolitiikan ja julkisen talouden tasapainoisuuden kannalta keskeisiä sekundäärioikeudellisia säädöksiä ovat EU:n *vakaus- ja kasvusopimukseen* kuuluvat neuvoston asetukset 1466/97 ja 1467/97[3]. Vakaus- ja kasvusopimukseen kuuluu näiden juridisten säädösten lisäksi Eurooppa-neuvoston poliittinen päätöslauselma[4].

Euroopan unionin jäsenvaltiot[5] solmivat vuonna 2012 hallitustenvälisen sopimuksen EMU:n vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta. Sopimuksesta käytetään usein lyhyempää nimeä *finanssipoliittinen sopimus*[6]. Sopimuksen tarkoitus oli EU-maiden velkakriisin vuoksi vahvistaa erityisesti euroalueeseen kuuluvien EU:n jäsenmaiden budjettikuria, talouspolitiikan yhteensovittamista ja talouden ohjausta. Sopimuksen 1 artiklan mukaan uusilla finanssipoliittisilla määräyksillä tuetaan kestävää kasvua, työllisyyttä, kilpailukykyä ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Finanssipoliittisen sopimuksen määräykset on Suomessa saatettu voimaan niin sanotulla finanssipoliittisella lailla 869/2012.

Muodollisesti finanssipoliittinen sopimus ei kuulu Euroopan unionin oikeuteen, vaan kyse on kansainvälisestä valtiosopimuksesta. Euroalueen valtioiden päämiehet päätyivät Eurooppa-neuvoston kokouksessa joulukuussa 2011 valtiosopimustyyppiseen sääntelyvälineeseen ilmeisesti siksi, että EU-oikeudellisena vaihtoehtona ollut

---

2 Perussopimuksista käytetään myös termiä perustamissopimukset. EU:n perussopimuksia uudistettiin vuonna 2009 voimaan tulleella Lissabonin sopimuksella, mutta uudistuksen jälkeenkin perussopimuksia on edelleen kaksi. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen aikaisempi nimi oli Euroopan yhteisöjen perustamissopimus. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nimi säilyi uudistuksessa ennallaan.

3 Neuvoston asetus (EY) N:o 1466/97 julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta (EYVL L 209, 2.8.1997) ja neuvoston asetus (EY) N:o 1467/97 liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä (EYVL L 209, 2.8.1997). Asetuksia on myöhemmin muutettu asetuksilla N:o 1055/2005, 1056/2005, 1175/2011 ja 1177/2011.

4 Eurooppa-neuvoston päätöslauselma vakaus- ja kasvusopimuksesta 17.6.1997; EYVL N:o C 236, 2.8.1997 s.1. Vakaus- ja kasvusopimus ei siis ole kirjaimellisesti ’sopimus’.

5 Sopimuksesta jäivät pois Tshekki ja Euroopan unioniin vielä tuolloin kuulunut Yhdistynyt kuningaskunta. Vuonna 2013 unioniin liittynyt Kroatia ei myöskään ole mukana sopimuksessa.

6 Sopimuksesta on käytetty myös nimikkeitä ’vakaussopimus’ (Euroopan parlamentti: Faktatietoa Euroopan unionista) ja ’sopimus talousunionin vahvistamisesta’ (HE 155/2012 vp). Vakaussopimus-termin käyttäminen finanssipoliittisesta sopimuksesta on ongelmallista, koska tätä termiä on perinteisesti käytetty vakaus- ja kasvusopimuksesta. Terminologian käytön mutkikkuutta lisää se, että finanssipoliittinen sopimus sisältää osan (osasto III), jonka otsikkona on ”Finanssipoliittinen sopimus”.

uusien perussopimussäännösten säätäminen koettiin menettelyltään turhan vaikeaksi ja pitkäkestoiseksi. Finanssipoliittisen sopimuksen erikoinen piirre on, että vaikka se ei ole muodollisesti osa EU-oikeutta, siinä kuitenkin annetaan EU:n toimielimelle, tässä tapauksessa komissiolle, tiettyjä valvontatehtäviä (sopimuksen 8 artikla). Sopimuksen 16 artiklassa on lausuttu tavoite saattaa sopimuksen sisältö osaksi Euroopan unionin oikeutta. (HE 155/2012 vp, 5.) Komissio pyrki saattamaan finanssipoliittisen sopimuksen sisällön osaksi unionin oikeutta vuonna 2017 direktiiviehdotuksellaan[7] (COM/2017/0824). Esitys ei kuitenkaan saanut jäsenvaltioilta välitöntä tukea. Suomen valtioneuvoston kirjelmän (U 4/2018 vp) perusteella direktiiviehdotus koettiin muun muassa turhaan monimutkaistavan EU:n finanssipoliittista sääntökehikkoa.

Finanssipoliittisen sopimuksen 3 artikla asettaa sopimusvaltioille tiukan tavoitteen, jonka mukaan julkisen talouden rahoitusaseman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Tämä tarkoittaa 3 artiklan b kohdan mukaan sitä, että jäsenvaltion julkisen talouden rakenteellinen alijäämä on enintään 0,5 prosenttia markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta. Tässä on kyse keskipitkän aikavälin eli yleensä kolmen vuoden mittaisen ajanjakson tasapainoisuudesta (Kuusi 2015, 14–15).

Toisaalta finanssipoliittisen sopimuksen 3 artikla viittaa myös vuosittaiseen arviointiin, sillä artiklan jossain määrin tulkinnanvaraisen muotoilun mukaan jäsenvaltion julkisen talouden ”vuosittaisen rakenteellisen rahoitusaseman” on vastattava maakohtaisen keskipitkän aikavälin tavoitetta. Rakenteellinen alijäämä eroaa käsitteenä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan tarkoittamasta alijäämästä. Rakenteellinen alijäämä tarkoittaa tunnuslukua, josta on poistettu suhdannevaihtelujen sekä kertaluontoisten ja tilapäisten tekijöiden vaikutus (HE 155/2012 vp, 9).

Talouspolitiikan koordinaatio EMU:ssa

Jäsenvaltioiden finanssipolitiikan ohjaus EMU:ssa voidaan jakaa *talouspolitiikan koordinaatioon* (yhteensovittamiseen) ja finanssipoliittiseen *budjettikuriin* (Amtenbrink & De Haan 2003, 56–60; Wacker 2009, 123–126). Talouspolitiikan koordinaatiosta säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 120–121 artikloissa sekä etenkin valvonnan osalta myös vakaus- ja kasvusopimukseen kuuluvassa neuvoston asetuksessa 1466/97.

Unionin jäsenvaltioiden tulee SEUT 121 artiklan mukaan pitää talouspolitiikkaansa ”yhteistä etua” koskevana asiana. Jäsenvaltioiden tulee 120 artiklan mukaan harjoittaa talouspolitiikkaansa niin, että ne myötävaikuttavat Euroopan unionista

[7] Ehdotus neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä.

tehdyn sopimuksen 3 artiklassa määriteltyjen unionin tavoitteiden toteuttamiseen. Näihin SEU 3 artiklassa mainittuihin tavoitteisiin kuuluvat muun muassa sisämarkkinoiden toteuttaminen sekä taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistäminen. Lisäksi SEU 3 artiklassa mainitaan varsin yleisiä ja laajoja tavoitteita, kuten rauhan ja unionin kansakuntien hyvinvoinnin edistäminen.

Euroopan unionin neuvosto (eli ministerineuvosto) vahvistaa jäsenvaltioille ja unionille talouspolitiikan laajat suuntaviivat (*the broad guidelines of the economic policies*), joista säädetään SEUT 120–121 artikloissa. Oikeudelliselta sitovuudeltaan talouspolitiikan laajat suuntaviivat vaikuttavat hieman epäselviltä, sillä ne on annettu suosituksina (neuvoston suositus laajoiksi suuntaviivoiksi 2015/1184). Toisaalta niihin liittyy oikeudellista sitovuutta siksi, että jäsenvaltion on otettava nämä suositukset huomioon talouspolitiikkaansa harjoittaessaan ja niiden noudattamista valvotaan EU:n taholta (SEUT 120–121 art.)

Talouspolitiikan koordinaation kautta jäsenvaltioille asetetaan yleisiä talouspoliittisia tavoitteita liittyen esimerkiksi kestävän talouskasvun ja työllisyyden edistämiseen sekä sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseen. Tasapainoinen julkinen talous jäsenvaltiossa on eräs keino näihin tavoitteisiin pääsemiseksi sekä toisaalta myös oma itsenäinen tavoitteensa. Esimerkiksi vuoden 2015 talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa ja niiden liiteosassa todetaan kasvaneen julkisen velan ongelmallisuus ja asetetaan jäsenvaltioille tavoitteiksi muun muassa alijäämä- ja velkatasojen pitkän aikavälin valvonta sekä makrotalouden haitallisen epätasapainon estämnen ja torjuminen. Talouspolitiikan koordinaatiossa olennaista on jäsenvaltion julkisen talouden tarkastelu keskipitkällä aikavälillä, mikä siis useimmiten tarkoittaa kolmen vuoden mittaista ajanjaksoa.

Budjettikurin periaatteet EMU:ssa

Budjettikuri ja sen periaatteet ovat talouspolitiikan koordinaation ohella toinen finanssipolitiikan sääntelyn kokonaisuus Euroopan unionissa (Joutsamo ym. 2000, 758; Pipkorn 1994, 275–280). Asiasta säännellään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 123–126 artikloissa. Julkisen talouden tasapainoisuuden oikeudellisen sääntelyn näkökulmasta keskeisin budjettikurin periaate on sopimuksen 126 artiklassa asetettu jäsenvaltion velvollisuus välttää liiallisia julkisen talouden alijäämiä.

Sopimuksen 126 artiklan yhden lauseen mittainen 1 kohta sisältää ytimekkään toteamuksen: ”Jäsenvaltiot välttävät liiallisia julkistalouden alijäämiä”. Tämä muotoilu merkitsee, että liiallisten alijäämien välttäminen on jäsenvaltion oikeudellinen velvollisuus. Huomattava myös on, että tästä velvoitteesta säädetään normihierarkkisesti korkeimmalla mahdollisella EU-oikeudellisella tasolla eli perussopimuksessa. Artiklan 2 kohdassa säädetään myös julkisen kokonaisvelan määrälle asetetuista ra-

joituksista. Liiallisten alijäämien välttämisvelvoitteesta sekä siihen liittyvästä valvonta- ja sanktiomenettelystä säädetään myös vakaus- ja kasvusopimukseen liittyvässä neuvoston asetuksessa 1467/97.

Julkisen talouden alijäämä merkitsee käytännössä julkisen talouden *vuotuista velkaantumista* eli jäsenvaltion julkisen talouden arviointi kohdistuu tässä mielessä yhden vuoden tarkastelujaksoon. Alijäämän käsitettä määritellään esimerkiksi neuvoston asetuksessa 479/2009, jonka 1 artiklan mukaan julkisyhteisöjen alijäämä (tai ylijäämä) on julkisyhteisöjen nettoluotonotto (tai nettoluotonanto). Näin ollen esimerkiksi valtiontalouden tietyn vuoden alijäämässä on usein kyse siitä, että verot ja valtion muut tulot (ilman velanottoa) eivät riitä menojen rahoittamiseen, jolloin tämän vajeen rahoittamiseksi joudutaan turvautumaan velanottoon. (Wacker 2009, 137–140.)

Julkistalouden alijäämän viitearvoksi eli korkeimmaksi sallituksi määräksi on perustamissopimuksiin liitetyssä liiallisia alijäämiä koskevassa pöytäkirjassa N:o 12 (entinen N:o 20) säädetty kolme prosenttia markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta. Julkisen kokonaisvelan osalta samassa artiklassa on viitearvoksi säädetty 60 prosenttia bruttokansantuotteesta. Nämä viitearvot on aikanaan määritelty jossain määrin mielivaltaisesti, koska taloustieteellisesti lienee mahdotonta osoittaa juuri oikea enimmäistaso julkisen talouden alijäämille ja kokonaisvelalle. (Harden, von Hagen & Brookes 1997, 160). Etenkin kokonaisvelan sallitun enimmäismäärän viitearvon mahdollisesta korottamisesta on keskusteltu 2020-luvun alussa, kun usean Euroopan unionin jäsenvaltion velkataso on ollut reilusti yli sallitun rajan. (Vihriälä 2021; Eurostat: Statistics explained).

Liiallisten alijäämien ja liiallisen velan välttämisen periaatteen lisäksi muita budjettikurin periaatteita ovat julkisen sektorin keskuspankkirahoituksen kielto (SEUT 123 art.), julkisen sektorin etuoikeudet rahoituslaitoksissa kieltävä etuoikeutetun rahoituksen kielto (SEUT 124 art.) sekä niin sanottu no bail out -periaate eli kielto jäsenvaltiolle ja unionille ottaa kannettavakseen toisen jäsenmaan velkaa tai vastuita (SEUT 125 art.). Näitä SEUT 123–125 artiklojen mukaisia periaatteita ei ole mahdollista käsitellä tarkemmin tässä kirjoituksessa.

Suomen täysivaltaisuuden ja taloudellisen itsemääräämisoikeuden näkökulmasta katsottuna EU:n talous- ja rahaliiton tasapainovelvoitteet jäsenvaltion julkiselle taloudelle rajoittavat oikeudellisesti kansallista julkistaloudellista päätösvaltaa eli finanssivaltaa ja finanssisuvereniteettia. Suomen perustuslain (731/1999) 3 §:n ja 81–83 §:n nojalla ylintä taloudellista päätösvaltaa käyttää Suomessa eduskunta (Wacker 2009, 40–44; Myllymäki 2007, 56–57; Purhonen 1961, 38–39.)

EMU:n vakausvelvoitteet kaventavat Suomen taloudellista itsemääräämisoikeutta, sillä esimerkiksi liiallisen alijäämän välttämisvelvoite rajoittaa valtion velanottoa koskevaa eduskunnan päätösvaltaa (Wacker 2009, 184–189). Voidaan tosin huomaut-

taa, että ilman EMU-velvoitteitakin vastuulliseen finanssipolitiikkaan voidaan nähdä kuuluvan liiallisten alijäämien ja liiallisen julkisen velan välttäminen.

Uuden finanssipoliittisen sääntelyn valmistelussa Euroopan unionissa tulee pyrkiä löytämään sellainen sääntelyn ”vahvuus”, jolla toisaalta kyetään turvaamaan euroalueen talouden riittävä vakaus, mutta jolla samalla puututaan mahdollisimman vähän jäsenvaltioiden taloudelliseen itsemääräämisoikeuteen. Tällainen kansalliset valtaoikeudet huomioiva näkökulma EU:n lainvalmistelussa on unionin oikeusperiaatteisiin kuuluvan toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaatteen mukainen.

EMU:n vakausvelvoitteiden uudistukset ja tilapäinen lievennys

Euroopan unionin talous- ja rahaliiton jäsenvaltioiden julkisen talouden alijäämä- ja velkaongelmien eli niin sanotun finanssi- ja velkakriisin myötä 2010-luvun alkupuolella EU:ssa säädettiin useita uusia säädöksiä, joilla ongelmiin pyrittiin vastaamaan. Säädöspaketit tunnetaan nimillä ”six-pack” (asetukset 1173–1177/2011 ja direktiivi 2011/85) ja ”two-pack” (asetukset 472/2013 ja 473/2013). Näiden säädösten tavoitteena oli vahvistaa euroalueen finanssipoliittista ohjausta ja valvontaa sekä edesauttaa liiallisia alijäämiä koskevan valvonta- ja sanktiomenettelyn ankarampien vaiheiden käyttöönottamista.

Vuonna 2020 alkaneen koronaviruspandemian myötä EMU:n vakausvelvoitteita ja niiden soveltamista tilapäisesti lievennettiin. Euroopan komissio päätti aktivoida tiedonannollaan 20.3.2020 vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen, jolla sallittiin väliaikainen poikkeaminen EMU:n finanssipoliittisista määräyksistä. Neuvoston asetuksen 1466/97 mukaan jäsenvaltioiden voidaan sallia tilapäisesti poiketa finanssipoliittisista velvoitteistaan epätavallisen tapahtuman vuoksi edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkistalouden keskipitkän aikavälin kestävyyttä (5.1 artikla). Asetuksessa 1467/97 mahdollistetaan normaalista liiallisten alijäämien valvontamenettelystä poikkeaminen odottamattomien haitallisten taloudellisten tapahtumien vuoksi (3 ja 5 art.). Yleisen poikkeuslausekkeen soveltamista jatketaan ainakin vielä vuonna 2023 (Euroopan komission tiedonanto 23.5.2022).

Komissio on hahmotellut viime vuosien aikana talous- ja rahaliiton sääntelyn uudistamista, mutta aika näyttää, millaisiin mahdollisiin ratkaisuihin tässä suhteessa päädytään. Tullaanko esimerkiksi EMU:n alusta lähtien voimassa olleita julkisen talouden alijäämää ja kokonaisvelkaa koskevia viitearvoja muuttamaan? Finanssipoliittisen sääntelyn lisäksi EMU:a koskevat komission uudistussuunnitelmat ovat koskeneet myös muita asioita, kuten esimerkiksi pankkiunionia (ks. esim. Euroopan komission tiedonanto 6.12.2017).

Vuodesta 2020 komission huomio talousasioiden osalta on ollut COVID-19-pandemian aiheuttamissa taloudellisissa haasteissa. Helmikuusta 2022 alkaen ajankoh-

tainen kysymys on ollut myös Venäjältä aiemmin tuodun energian korvaaminen muilla lähteillä (Euroopan komission tiedonanto 23.5.2022). Olennainen osa pandemiakriisin hoitoa EU:ssa on vuosien 2021–2027 rahoituskehyksiin kytketty väliaikainen elpymisväline (*Next Generation EU*, noin 800 miljardia euroa), jonka ydinosan muodostaa elpymis- ja palautumistukiväline (*Recovery and Resilience Facilityn*, noin 720 miljardia euroa) (Euroopan komissio: Euroopan elpymissuunnitelma).

Jäsenvaltioiden finanssipolitiikan osalta komissio totesi lokakuussa 2021, että keskeinen haaste koronaviruspandemia-kriisin jälkeen on suurien ja keskenään erilaisten julkisen talouden velkasuhteiden supistaminen kestävällä ja kasvua edistävällä tavalla. Komission mukaan finanssipoliittista sääntelyä koskevana tulevaisuuden tavoitteena on sääntelyn yksinkertaistaminen, kansallisen sitoutumisen vahvistaminen ja parempi sääntöjen noudattamisen valvonta. (Euroopan komission tiedonanto 19.10.2021.)

Valtion talousarvion tasapainoperiaatteen ja EMU:n tasapainovaatimusten välinen ero

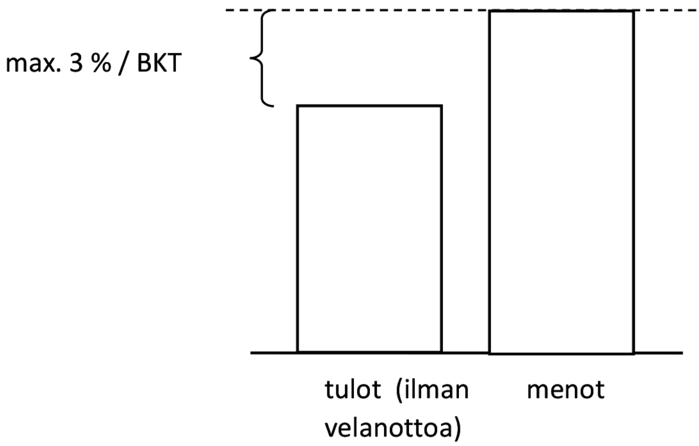
Budjettiperiaatteet ovat valtion talousarvion laadintaa ohjaavia periaatteita. Tietyt budjettiperiaatteet voidaan johtaa suoraan Suomen perustuslaista (11.6.1999/731). Eräs tällainen periaate on *valtion talousarvion tasapainoperiaate*. EMU:n käsitteistössä tasapainoisuudella viitataan tilanteeseen, jossa julkisen talouden alijäämä ja velanotto pysyvät riittävän vähäisinä. Talousarvion tasapainoperiaatteen yhteydessä tasapainon käsitettä käytetään sen sijaan tästä poikkeavassa merkityksessä.

Valtion talousarvion tasapainoperiaate ilmaistaan perustuslain 84 §:n 2 momentissa. Säännöksen mukaan valtion talousarvioon otettavien tuloarvioiden on katettava siihen otettavat menot eli määrärahat. Säännöstä on tulkittu niin, että talousarvion alikatteellisuutta ei sallita, mutta tuloarviot voivat sen sijaan ylittää määrärahat, eikä ylikatteellisuudelle ole säädetty ylärajaa. (Myllymäki 2007, 59; Vesanen 1970, 94; Purhonen 1961, 92–93; HE 262/1990 vp, 18; Budjettisanasto 2001, 76)

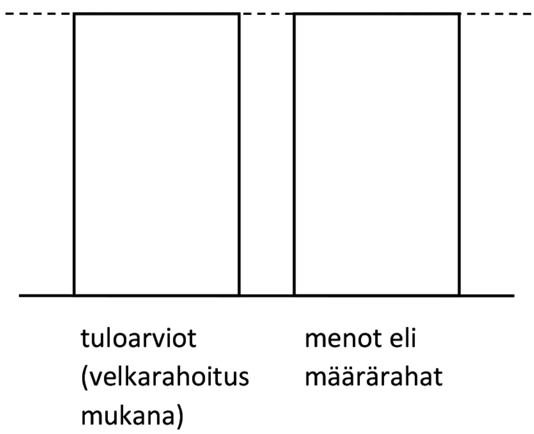
Tässä yhteydessä 'tasapainon' vaatimus merkitsee näin ollen talousarvion *määrärahojen kattamisvaatimusta*, eikä periaate ota mitenkään kantaa velkarahoituksen määrään. Talousarvion tasapainoperiaate vaatii vain sitä, että talousarvioon kirjatut menot eli määrärahat tulee talousarvion laadintavaiheessa kattaa talousarvion tuloarviopuolelle kirjatulla tulorahoituksella. Tämä tulorahoitus voi koostua periaatteessa miten paljon vain velkarahoituksesta ilman, että talousarvion tasapainoperiaatetta rikottaisiin.

EMU:n tasapainovelvoitteiden ja Suomen perustuslaista johdetun talousarvion tasapainoperiaatteen välistä eroa voidaan havainnollistaa seuraavilla kuvioilla (Wacker 2009, 196–197). On huomattava, että EMU:n vakausvelvoitteet koskevat koko julkista

taloutta eli valtiontalouden lisäksi myös kuntasektorin taloutta sekä esimerkiksi sosiaaliturvarahastoja.



Kuvio 1. EMU-säännösten mukainen jäsenvaltion julkisen talouden tasapainoisuus.



Kuvio 2. Suomen perustuslain 84.2 §:n mukainen valtion talousarvion tasapainoperiaate.

Vaikka EMU:n alijäämän välttämisvelvoitteessa ja kansallisen perustuslain mukaisessa budjetin tasapainoperiaatteessa on kyse aivan erilaisesta tasapainosta, vaikuttavat molemmat normit omilla tavoillaan Suomen valtion talousarvion laadintaan. Talousarvion tasapainoperiaate kieltää sellaiset talousarviopäätökset, joissa arvioidun tulorahoituksen määrä talousarviossa jää pienemmäksi kuin talousarvioon otettujen määrärahojen yhteismäärä. Euroopan unionin oikeuden alijäämän välttämisvelvoite puolestaan ainakin epäsuorasti kieltää sellaiset budjettipäätökset, joissa valtion velanoton määrä voisi aiheuttaa sen, että Suomen julkisen talouden alijäämän määrä ylittäisi EMU:n viitearvon.

Julkisen talouden tasapainoisuuden valvonta EMU:ssa

Talouspolitiikan monenvälinen valvonta

EMU:ssa Suomen, kuten muidenkin jäsenvaltioiden, finanssipolitiikkaa säännellään kahdella EU-oikeudellisella järjestelmällä: talouspolitiikan koordinaatiolla (SEUT 120–121 art.) ja budjettikurin periaatteilla (SEUT 123–126 art.), joista julkisen talouden tasapainoisuuden sääntelyn kannalta olennaisin on alijäämien välttämisen periaate. Näihin molempiin finanssipolitiikan ohjausjärjestelmiin liittyy omat valvontamenettelynsä.

Talouspolitiikan koordinaatioon eli yhteensovittamiseen kuuluu niin kutsuttu talouspolitiikan monenvälinen valvonta (*multilateral surveillance*), josta säännellään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 121 artiklan 3 ja 4 kohdissa sekä vakaus- ja kasvusopimukseen kuuluvassa neuvoston asetuksessa 1466/97 (Harden 1999, 88–92). Euroopan unionin neuvosto valvoo Euroopan komission antamien kertomusten perusteella jokaisen jäsenvaltion sekä unionin taloudellista kehitystä. Tässä valvonnassa neuvosto seuraa myös sitä, onko jäsenvaltioiden talouspolitiikka neuvoston vahvistamien talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen mukaista. (SEUT 121.3 art.) Vaikka tämän valvonnan yhteydessä käytetään termiä ”monenvälinen”, ei keskeisiä toimijoita silti ole sen enempää kuin liiallisia alijäämiä koskevassa valvontamenettelyssäkään: kyse on jäsenvaltion sekä komission ja neuvoston välisestä valvontasuhteesta.

Talouspolitiikan monenvälinen valvonta perustuu jäsenvaltioiden raportointiin. Euroalueen jäsenvaltion tulee toimittaa neuvostolle ja komissiolle vuosittain[8] vakausohjelmansa (*stability programme*) monenvälistä valvontaa varten. Vakausohjelmassa tulee esittää tiedot muun muassa kyseisen jäsenvaltion julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitteesta, julkistalouden arvioidusta velkaantumisen määrästä ja julkisten menojen arvioidusta kehityksestä. Vakausohjelmassa on myös tarkasteltava väestön ikääntymisen ja muiden merkityksellisten muuttujien vaikutusta julkiseen talouteen. Samoin tulee esittää arvio budjetti- ja muista talouspoliittisista toimenpiteistä, joilla asetetut tavoitteet on tarkoitus saavuttaa. (asetus 1466/97, 3–6 art.) Suomessa vakausohjelma laaditaan vuosittain osana julkisen talouden suunnitelmaa (ks. esim. Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023–2026, 134–142).

---

[8] Vakausohjelmien aikataulusta sääntelevässä asetuksen 1466/97 konsolidoidun version 4 artiklan suomennoksessa puhutaan käännösvirheen vuoksi lähentymisohjelmien toimittamisesta, vaikka kyse on vakausohjelmista. Euroalueeseen kuulumattoman EU-maan tulee toimittaa unionille lähentymisohjelmansa (covergence programme). Vakausohjelmat ja lähentymisohjelmat ovat sisältövaatimustensa ja ohjelmiin kohdistuvan valvonnan osalta lähes samanlaisia. Ero on siinä, että lähentymisohjelmissa euroalueeseen osallistumattomien maiden tulee raportoida myös rahapolitiikastaan sekä hinta- ja valuuttakurssivakaudestaan (asetus 1466/97. 7.2a art. ja 3.2a art.).

Jäsenvaltioiden toimittamat vakausohjelmat ovat väline neuvoston ja komission toteuttamalle jäsenvaltioiden talouspolitiikan ohjaukselle ja valvonnalle. Komissio voi antaa jäsenvaltiolle varoituksen, mikäli jäsenvaltion harjoittama talouspolitiikka ei ole neuvoston vahvistamien talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen mukaista. Neuvosto puolestaan voi komission suosituksesta antaa kyseiselle jäsenvaltiolle tarpeelliset suositukset. (SEUT 121.4 art., asetus 1466/97, 6 art.).

Asianomaisen jäsenvaltion on raportoitava neuvostolle kyseisen suosituksen perusteella toteutetuista toimista neuvoston asettamassa määräajassa. Jos jäsenvaltio ei määräajassa toteuta asianmukaisia toimia, neuvosto hyväksyy komission suosituksesta määräenemmistöllä päätöksen, jossa vahvistetaan, että tuloksellisia toimia ei ole toteutettu. Neuvosto antaa tehdyistä päätöksistä virallisen kertomuksen Eurooppa-neuvostolle (asetus 1466/97, 6 art.)

Liiallisia alijäämiä koskeva valvontamenettely

Talouspolitiikan monenvälisen valvonnan ohella toinen talous- ja rahaliiton finanssipolitiikan valvontajärjestelmä on *liiallisia alijäämiä koskeva valvonta- ja sanktiointimenettely*. Siinä on kyse monivaiheisesta prosessista, jonka eri vaiheet edellyttävät EU-tason toimia ja päätöksiä. (Joutsamo ym. 2000, 759; Hahn 1998, 87–97.) Euroopan unionin vuoden 2011 finanssipolitiikan säännösuudistuksessa painotettiin myös kokonaisvelan seuraamisen merkitystä, joskin alijäämän määrä on edelleen keskeisin seurannan kohde SEUT 126 artiklaan pohjautuvassa valvontamenettelyssä. Kuten talouspolitiikan monenvälisessä valvonnassa, myös liiallisia alijäämiä koskevassa menettelyssä keskeinen rooli on EU:n neuvostolla ja komissiolla, kun taas Euroopan parlamentilla on molemmissa valvontajärjestelmissä vähäinen merkitys.

Liiallisia alijäämiä koskevassa menettelyssä valvonnan ”ankaruus” kovenee vaihe vaiheelta. Unionin jäsenvaltio päätyy liiallisia alijäämiä koskevaan valvontamenettelyyn, kun komissio havaitsee, että jäsenvaltion julkisen talouden ennakoidun tai toteutuneen alijäämän tai kokonaisvelan määrä ylittää määritellyt viitearvot (3 % / BKT ja 60 % / BKT). Tällöin komissio laatii asiassa kertomuksen (SEUT 126.3 art.) Myöhemmissä SEUT 126 artiklan kohdissa säädetään vain alijäämästä, ei kokonaisvelasta.

Jos komissio toteaa jäsenvaltiolla olevan liikaa julkisen talouden alijäämää, komissio antaa asiasta lausunnon kyseiselle jäsenvaltiolle ja ilmoittaa asiasta neuvostolle. Neuvosto tekee komission suosituksesta päätöksen liiallisen alijäämän olemassaolosta kyseisessä jäsenvaltiossa ja antaa jäsenvaltiolle suositukset tilanteen lopettamiseksi määräajassa. Neuvosto voi julkistaa suosituksensa, jos suositus ei asetetussa määräajassa ole johtanut tuloksellisiin toimiin. (SEUT 126 art. 1–8 kohdat).

Mikäli jäsenvaltion julkisen talouden epätasapainoisuus ei ole edellisten vaiheiden jälkeen korjaantunut riittävästi, eikä jäsenvaltion ole katsottu noudattaneen annettuja suosituksia, siirrytään valvontamenettelyssä painavampien keinojen käyttöön. Neuvosto voi päättää vaatia jäsenvaltiota määräajassa toteuttamaan alijäämää pienentäviä toimenpiteitä (SEUT 126.9 art.). Tämä "vaatimus" katsotaan aikaisemmin annettuja suosituksia ankarammaksi toimenpiteeksi. Neuvosto voi tässä yhteydessä pyytää jäsenvaltiota antamaan tietyn aikataulun mukaisesti valvonnan tueksi kertomuksia.

Mikäli 126 artiklan 9 kohdan mukainen vaatimus ei johda haluttuihin tuloksiin, tulisi jäsenvaltiolle määrätä SEUT 126 artiklan 11 kohdan mukainen sanktio, jonka tulisi olla pääsääntöisesti sakko (asetus 1467/97, 11 art.). Sakon lisäksi haittaseuraamus voi SEUT 126.11 artiklan mukaan olla esimerkiksi se, että kyseistä jäsenvaltiota vaaditaan tekemään unionille aiheellisen suuruinen koroton talletus ajaksi, joka päättyy silloin, kun liiallinen alijäämä on neuvoston käsityksen mukaan oikaistu. Alijäämämenettelyn ankarimmat vaiheet voivat kohdistua vain euroalueen valtioihin (SEUT 136 art.). Menettelyn viemistä sen viimeiseen vaiheeseen eli sakkorangaistuksen määräämiseen ei ole tähän mennessä EU:ssa tapahtunut[9].

Talouspolitiikan koordinaatiosta ja siihen liittyvästä monenvälisestä valvonnasta on alan kirjallisuudessa käytetty termejä "*soft co-ordination*" ja "*open method co-ordination*", kun taas liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä on kutsuttu nimillä "*hard co-ordination*" ja "*closed co-ordination*" (Wessels & Linsenmann 2002, 56–60; Amtenbrink & De Haan 2003, 1076). Tämä kuvaa sitä, että liiallisten alijäämien sääntely ja valvonta on tietyssä mielessä oikeudellisesti tiukempaa kuin talouspolitiikan koordinaatio.

Talouspolitiikan koordinaatioon ja monenväliseen valvontaan verrattuna alijäämämenettelyä koskevissa säännöksissä on selvemmin havaittavissa "ylhäältä alas" -tyyppinen valvonta ja asteittain kovenevat valvonnan vaiheet. Alijäämämenettelyyn on myös yhdistetty vahvempia sanktioita. Mainittuja finanssipolitiikan sääntely- ja valvontajärjestelmiä on myös luonnehdittu niin, että talouspolitiikan koordinaatiossa ja monenvälisessä valvonnassa on kyse "ennalta ehkäisevästä osiosta" (*the preventive arm*) ja liiallisia alijäämiä koskevassa menettelyssä puolestaan "korjaavasta osiosta" (t*he corrective arm*) (HE 155/2012 vp, 9–12; European Commission: Economy and Finance).

Suomi on ollut liiallisia alijäämiä koskevan valvontamenettelyn kohteena Euroopan unionissa vuosina 2010–2011. Neuvosto antoi päätöksensä liiallisen alijäämän olemassaolosta Suomessa heinäkuussa 2010 (päätös 2010/408). Kesällä 2011 Suomen

9 Saksan ja Ranskan alijäämämenettelyn yhteydessä vuonna 2003 neuvosto keskeytti menettelyn sen keskivaiheilla, vaikka komissio suositteli menettelyn viemistä seuraavaan vaiheeseen. Neuvosto ei saavuttanut asiaa koskevassa äänestyksessään päätöksen tueksi vaadittavaa määräenemmistöä. Tämän vuoksi komissio haastoi neuvoston yhteisöjen (nykyisin: unionin) tuomioistuimeen. Tuomioistuin totesi neuvoston toimineen virheellisesti, kun se toimi vastoin komission aloitetta. Ks. Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu C-27/04.

julkistalouden tilanteen arvioitiin parantuneen ja neuvosto kumosi (päätös 2011/417) aiemman päätöksensä liiallisen alijäämän olemassaolosta.

Finanssipolitiikan oikeudellinen sääntely ja valvonta Suomessa

Suomen finanssipolitiikkaan kohdistuvien eurooppaoikeudellisten vakausvelvoitteiden valvontatehtäviä kuuluu jossain määrin myös kotimaisille toimijoille. Artikkelissa aiemmin tarkastellussa EU-maiden solmimassa finanssipoliittisessa sopimuksessa sekä unionin kehysdirektiivissä (2011/85) edellytetään, että niiden mukaisten finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista valvoo riippumaton toimielin (HE 155/2012 vp, 1 ja 18). Tämä ulkoisen valvonnan tehtävä on Suomessa osoitettu *valtiontalouden tarkastusvirastolle* (VTV) mainittujen säädösten voimaansaattamislailla (869/2012) sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) muutoksella (L 870/2012).

Valtiontalouden tarkastusvirasto myös ilmoittaa itse yhdeksi tehtäväalueekseen finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen, vaikka näitä tehtäviä ei tarkastusvirastosta annetussa laissa näin suoraan ilmaistakaan. Tarkastusviraston mukaan finanssipolitiikan valvonnassa arvioidaan muun muassa EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista sekä EU-sääntöjen sopivuutta Suomelle samoin kuin julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista ja siihen liittyvää korjausmekanismia, josta säädetään finanssipoliittisen lain (869/2012) 3 §:ssä (Valtiontalouden tarkastusvirasto: finanssipolitiikan valvonta).

Finanssipolitiikan valvonnan kohteiden osalta on huomattava, että vaikka eduskunta Suomessa tekee ylimmät finanssipoliittiset päätökset, kohdistuu VTV:n harjoittama valvonta nimenomaan valtioneuvostoon ja valtiovarainministeriöön. Eduskunta sen sijaan on se taho, jolle VTV finanssipolitiikan valvonnallaan ja tarkastuksellaan tuottaa tietoa.

Valtiontalouden tarkastusviraston lisäksi toinen valtiontalouden ulkoisen valvonnan toimija Suomessa on *eduskunnan tarkastusvaliokunta* (PL 90 §). Vaikka tarkastusvaliokunnalle ei ole VTV:n tavoin osoitettu nimenomaista tehtävänantoa EU:n finanssipolitiikan valvonnan alueella, voi tarkastusvaliokunta valvoa valtioneuvoston harjoittamaa finanssipolitiikkaa osana valtion taloudenhoidon valvontaa. Valtiontalouden sisäisen valvonnan osalta finanssipolitiikan valvonnan voidaan katsoa kuuluvan *valtiovarainministeriön* ja sen yhteydessä toimivan *valtiovarain controller* -toiminnon tehtäviin.

Suomen *kuntataloudessa* julkisen talouden tasapainoisuuden sääntelyn keskeinen normi on kuntalain (10.4.2015/410) mukainen *alijäämän kattamisvelvollisuus*. Tämä määräys otettiin jo edelliseen kuntalakiin (17.3.1995/365) vuoden 2001 alusta lukien

(L 353/2000). Nykyisen kuntalain 110 §:n 3 momentin mukaan kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Samassa määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä. Kunnan taloussuunnitelmassa on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä kyseisenä ajanjaksona katetaan.

Säännös alijäämän kattamisvelvollisuudesta ei kiellä kuntaa velkaantumasta vuositasolla, mutta se velvoittaa kuntaa harjoittamaan tasapainoista talouspolitiikkaa usean vuoden aikavälillä. Määräys merkitsee käytännössä sitä, että kunnan on maksettava pois se velkaantuminen, jonka edellisten vuosien tilikausien alijäämät ovat aiheuttaneet. Alijäämän kattamisvelvoitteella ei kuitenkaan suoraan pystytä hillitsemään kuntien investointeihin liittyvää velkaantumista, koska tämä velanotto ei näy kunnan tilikauden tuloksessa, jolloin se ei myöskään näy katettavana alijäämänä (Sinervo 2011, 125–127).

EMU:ssa jäsenvaltion alijäämää- ja kokonaisvelkaa laskettaessa otetaan mukaan koko julkinen talous, siis myös kuntasektori. Alijäämän kattamisvelvollisuuden lisääminen aikanaan kuntalakiin voidaankin nähdä valtion pyrkimyksenä ohjata kunnallistaloutta kohti EMU:n vaatimaa julkisen talouden tasapainoisuutta, vaikka säännöksen esitöissä ei suoraan viitatakaan Euroopan unioniin eikä sen talous- ja rahaliittoon. (Wacker 2009, 205–207; Myllymäki 2007, 391; Heuru 2002, 242.)

Päätelmät

Julkisen talouden tasapainoisuudessa Euroopan unionin talous- ja rahaliiton (EMU:n) kontekstissa on kyse liiallisten julkistalouden alijäämien ja liian suuren julkisen kokonaisvelan välttämisestä. Talous- ja rahaliiton jäsenvaltion finanssipolitiikkaa ohjataan kahdella EU-oikeudellisella järjestelmällä: talouspolitiikan koordinaatiolla sekä budjettikurin periaatteilla. Talouden tasapainoisuuden oikeudellisen sääntelyn näkökulmasta keskeisin budjettikurin periaate on liiallisten julkistalouden alijäämien välttämisen velvoite. Alijäämän lisäksi myös liialliselle julkiselle kokonaisvelalle on asetettu EU-oikeudessa oikeudellisia rajoituksia.

Suomen perustuslain 84 §:n 2 momentin mukaisessa valtion talousarvion tasapainoperiaatteessa ei ole kyse samanlaisesta tasapainosta kuin EMU-sääntelyssä. Talousarvion tasapainoperiaate merkitsee sitä, että talousarvion tuloarvioiden on katettava talousarvion menot eli määrärahojen kokonaismäärä. Kyse on siis talousarvion menojen kattamisvaatimuksesta.

Sekä EMU:n finanssipolitiikan tasapainoisuusvaatimukset että Suomen perustuslain mukainen tasapainoperiaate koskevat molemmat tavallaan julkisten meno-

jen ja tulojen välistä suhdetta. Olennainen ero näiden välillä on kuitenkin siinä, että valtion talousarvion tasapainoperiaate ei ota kantaa velkarahoituksen määrään, kun taas EMU:n tasapainovelvoitteiden ydin on nimenomaan velan ja siihen liittyvän alijäämän rajoittaminen. Toisin kuin EMU-velvoitteissa, talousarvion tasapainoperiaatteen soveltamisessa huomioidaan siis tuloina muutkin kuin ”oikeat” tulot eli mukaan otetaan myös mahdollinen velkarahoitus. Toinen ero EMU:n vakausvelvoitteiden ja valtion talousarvion tasapainoperiaatteen välillä on, että ensiksi mainitut kohdistuvat koko julkisen sektorin talouteen, kun taas jälkimmäinen koskee nimenomaan valtion budjettitaloutta.

Euroopan unionissa jäsenvaltion finanssipolitiikan valvonnassa keskeisiä toimijoita ovat neuvosto ja komissio. Euroopan parlamentilla ei ole finanssipolitiikan valvonnassa juurikaan roolia. Sen sijaan finanssipolitiikkaa koskevan lainsäädännön säätämisessä Euroopan parlamentti voi olla osallisena, koska se on neuvoston ohella toinen lainsäädäntövallan käyttäjä Euroopan unionissa. Suomessa merkittävin finanssipolitiikan valvontaa ja tarkastusta harjoittava taho on valtiontalouden tarkastusvirasto.

Valtion täysivaltaisuuden näkökulmasta EU-oikeudelliset velvoitteet ja reunaehdot jäsenvaltion finanssipolitiikan harjoittamiselle rajoittavat Suomen taloudellista itsemääräämisoikeutta eli finanssisuvereniteettia. Talous- ja rahaliiton määräykset asettavat rajoja esimerkiksi valtion velanoton määrää koskevalle päätöksenteolle. Toisaalta Suomen eduskunnan ja hallituksen olisi toki tarkoituksenmukaista välttää liiallista alijäämää ja velkaa, vaikka Suomi ei olisikaan Euroopan unionin ja sen talous- ja rahaliiton jäsen.

Uudistettaessa julkisen talouden tasapainoisuuden oikeudellista sääntelyä Euroopan unionissa eräs olennainen asia on löytää oikea suhde säännösten tiukkuuden ja toisaalta niiden joustavuuden välille. Vakausmääräysten tulisi jatkossa olla riittävän täsmällisiä, ja niihin tulisi yhdistää tarpeeksi tehokasta valvontaa, jotta sääntelyllä olisi käytännön vaikuttavuutta esimerkiksi valtioiden velkakriisien ennaltaehkäisyssä. Toisaalta taas sääntelyyn tulisi sisältyä sopivaa joustavuutta poikkeuksellisten olosuhteiden varalle. Tällöin jäsenvaltion finanssipoliittisia velvoitteita ja niihin liittyvää valvontaa voitaisiin tilapäisesti keventää silloin, kun valtion julkisen talouden asema on heikentynyt poikkeuksellisten syiden vuoksi.

Oma kysymyksensä on myös oikeiden viitearvojen asettaminen julkisen alijäämän ja julkisen kokonaisvelan sallituille enimmäismäärille, mikäli rajoja halutaan muuttaa. Talous- ja rahaliiton alusta lähtien käytössä ovat olleet samat rajat eli alijäämälle 3 % / BKT ja kokonaisvelalle 60 % / BKT. Etenkin velkakriteerin realistisuus on kyseenalaistettu 2020-luvulla, kun lukuisissa EU:n jäsenmaissa julkinen velka on ylittänyt reilusti nykyisen rajan.

Finanssipolitiikan tasapainoisuuden sääntelyn ankaruuteen vaikuttaa myös se, millaisella aikavälillä tasapainoa vaaditaan. Mikäli julkisen talouden alijäämän määrän tulee olla vuosittain alle tietyn raja-arvon, on tällainen sääntö luonnollisesti tiu-

kempi kuin sellainen vaatimus, jonka täyttämiseksi riittää viitearvon mukainen tasapaino keskipitkällä aikavälillä, esimerkiksi kolmen vuoden aikana. Jälkimmäisessä tapauksessa riittävää on, että keskimääräinen alijäämä pysyy viitearvon alapuolella, vaikka yhtenä vuonna viitearo ylittyisikin.

EMU:n finanssipoliittisen ohjauksen uudistusten valmistelussa on myös löydettävä sääntelytaso, joka toisaalta riittävästi turvaa euroalueen vakautta, mutta toisaalta puuttuu mahdollisimman vähän jäsenvaltioiden kansalliseen taloudelliseen itsemääräämisoikeuteen. Myös EU-oikeudellinen toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaate korostaa tällaista kansallisen finanssivallan näkökulman huomioivaa lähestymistapaa.

Lähteet

Amtenbrink, F. & De Haan, J. 2003. Economic Governance in the European Union: Fiscal Policy Discipline versus Flexibility. *Common Market Law review* 40(5), 1075–1106.
Begg, D., Vernasca, G., Fischer, S. & Dornbusch, R. 2014. Economics.11th edition. McGraw - Hill Education.
Budjettisanasto. 2001. Suomen valtion talousarvioon liittyviä keskeisiä käsitteitä. Valtiovarainministeriö, valtioneuvoston kanslia ja Taloustieto Oy.
Euroopan komissio: Euroopan elpymissuunnitelma. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_fi (24.10.2022)
Euroopan komission ehdotus: Neuvoston direktiivi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä. COM/2017/0824 final.
Euroopan komission tiedonanto 6.12.2017 Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle ja Euroopan keskuspankille. Lisätoimet Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi: etenemissuunnitelma. COM(2017) 821 final.
Euroopan komission tiedonanto 20.3.2020 neuvostolle vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoimisesta. COM/2020/123 final.
Euroopan komission tiedonanto 19.10.2021 Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. EU:n talous covid-19-pandemian jälkeen: vaikutukset talouden ohjausjärjestelmään. COM(2021) 662 final.
Euroopan komission tiedonanto 23.5.2022 Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille. Talouspolitiikan EU-ohjausjakso 2022 – Kevätpaketti. COM(2022) 600 final.
Eurooppa-neuvoston päätöslauselma vakaus- ja kasvusopimuksesta 17.6.1997; EYVL N:o C 236, 2.8.1997, 1.
Euroopan parlamentti: Faktatietoa Euroopan unionista. EU:n finanssipoliittiset rakenteet. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/89/eu-n-finanssipoliittiset-rakenteet (19.10.2022)
Euroopan yhteisöjen tuomioistuin. C-27/04. Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Euroopan unionin neuvosto. Oikeustapauskokoelma 2004 I-06649. ECLI:EU:C:2004:436.
European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. European Economy. No 3/2004. Public Financed in EMU 2004.
European Commission: Economy and Finance. Economic and fiscal governance. Stability and Growth Pact. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact_en (21.10.2022)
Eurostat. Statistics explained. Government finance statistics. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics&oldid=580724 (23.10.2022)
Hahn, H. J. 1998. The Stability Pact for European Monetary Union: Compliance with Deficit Limit as a Constant Legal Duty. *Common Market Law Review*, 35(1), 77–100.
Harden, I. 1999. The Fiscal Constitution of EMU. Teoksessa Beaumont, P. & Walker, N. (toim.): *Legal Framework of the Single European Currency*. Oxford – Portland: Hart Publishing, 71–93.
Harden, I., von Hagen, J. & Brookes, R. 1997. The European Constitutional Framework for Member States' Public Finances. Teoksessa Andenas, M., Gormley, L., Hadjiemmanuil, C. & Harden, I. (toim.): *European Economic and Monetary Union: The Institutional Framework*. London: Kluwer Law International, 139–167.
HE 262/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen valtiontaloutta koskevien säännösten muuttamisesta.
HE 155/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen

hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.
Heuru, K. 2002. Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Helsinki: Talentum.
Italianer, A. 1993. Mastering Maastricht: EMU issues and how they were settled. Teoksessa Gretschmann, K. (toim.): *Economic and Monetary Union: Implications for national policy-makers*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 51–114.
Italianer, A. 1997. The excessive deficit procedure: A legal description. Teoksessa Andenas, Mads & Gormley, Laurence & Hadjiemmanuil, Christos & Harden, Ian (toim.): *European economic and monetary union: The institutional framework*. London: Kluwer Law International, 189–237.
Joutsamo, K., Aalto, P., Kaila, H. & Maunu, A. 2000. Eurooppaoikeus. 3. uudistettu painos. Kauppakaari Oyj.
Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023–2026. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:27. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-207-9 (23.10.2022)
Krugman, P., Wells, R. & Graddy, K. 2013. Economics. International edition. Third edition. Worth Publishers 2008.
Kuusi, T. 2015. Rakenteellisen rahoitusaseman mittaamisen vaihtoehtoja. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2015. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79524 (25.10.2022)
Mankiw, N. G. 2016. Macroeconomics. Ninth edition. Wort Publishers.
Meklin, P. & Pukki, H. 2016. Kuntien kirjanpidollinen ja rahoituksellinen tasapaino – tasapainon tulkintaa. Osa I. *ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja, nro 3/2016*. https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2016/1743-kuntien-kirjanpidollinen-ja-rahoituksellinen-tasapaino-osa-i-arttu2 (14.10.2022)
Myllymäki, A. 2007. Finanssihallinto-oikeus. Helsinki: WSOYpro.
Neuvoston suositus (EU) 2015/1184, 14.7.2015, jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista. EUVL L 192, 18.7.2015.
Pipkorn, J. 1994. Legal Arrangements in the Treaty of Maastricht for the Effectiveness of the Economic and Monetary Union. *Common Market Law Review* 31(2), 263–291
Purhonen, E. 1961. Eduskunnan budjettivalta. Suomalainen Lakimiesyhdistys.
Sinervo, L.-M. 2011. Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Tampere University Press.
Tilastokeskus. Julkisyhteisöjen alijäämä ja velka. Julkisyhteisöjen alijäämä 2,7 prosenttia ja velka 72,4 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2021. https://stat.fi/julkaisu/ckfpd44mw026u0110aufpekzl (27.10.2022)
U 4/2018 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä.
Valtiontalouden tarkastusvirasto. Finanssipolitiikan valvonta. https://www.vtv.fi/tarkastus-ja-valvonta/finanssipolitiikan-valvonta/ (24.10.2022)
Vesanen, T. 1970. Valtiontalouden hoidosta. Porvoo: WSOY.
Vihriälä, V. 2012. Vielä EU:n finanssipolitiikkakehikon uudistamisesta. Blogi 7.11.2021. https://www.vesavihriala.fi/2021/11/viela-eun-finanssipolitiikkakehikon-uudistamisesta/ (23.10.2022)
Wacker, J. 2009. Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan. Tutkimus unionin vakaussääntelyn oikeudellisesta merkityksestä. Tampere University Press.
Wacker, J. 2012. Julkisen sektorin velkaantumisen rajoittamisen sääntelykeinot. *Hallinnon tutkimus* 1/2012, 48–53.
Wacker, J. 2013. Finanssipolitiikan ohjaus ja valvonta Euroopan unionissa. Teoksessa Oulasvirta, L., Kihn, L.-M., Mänttäri, P. & Wacker, J. (toim.): *Näkökulmia arviointiin ja valvontaan*. Tampere University Press, 193–212.

Wessels, W. & Linsenmann, I. 2002. EMU's impact on national institutions: Fusion towards a 'gouvernance économique' or fragmentation? In Dyson, K. (Ed.): *European states and the euro - europeanization, variation, and convergence*. New York: Oxford University Press, 53–77.

Säädökset

Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista 869/2012.

Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 676/2000.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1466/97 julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti (EYVL) N:o L 209, 2.8.1997.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1467/97 liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä. EYVL N:o L 209, 2.8.1997.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1055/2005 julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja koordinoinnin tehostamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 muuttamisesta. EUVL N:o L 174, 7.7.2005.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1056/2005 liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta. EUVL N:o L 174, 7.7.2005.

Neuvoston asetus (EY) N:o 479/2009 Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyn liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyn pöytäkirjan soveltamisesta. EUVL L 145, 10.6.2009.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1173/2011 julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella. EUVL L 306, 23.11.2011.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1174/2011 täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi euroalueella. EUVL L 306, 23.11.2011.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1175/2011 julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja koordinoinnin tehostamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 muuttamisesta. EUVL L 306, 23.11.2011.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1176/2011 makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta. EUVL L 306, 23.11.2011.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 472/2013 rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien euroalueen jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta. EUVL L 140, 27.5.2013.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013 alustavien talousarviosuunnitelmien seurantaa ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä. EUVL L 140, 27.5.2013.

Kuntalaki 410/2015.

Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (869/2012).

Neuvoston asetus (EU) N:o 1177/2011 liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta. EUVL N:o L 306, 23.11.2011.

Neuvoston direktiivi (2011/85/EU) jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista. EUVL L 306, 23.11.2011.

Neuvoston päätös (2010/408/EU) 13.7.2010 liiallisen alijäämän olemassaolosta Suomessa, EUVL N:o L 189, 22.7.2010.
Neuvoston päätös (2011/417/EU) 12.7.2011 liiallisen alijäämän olemassaolosta Suomessa annetun päätöksen 2010/408/EU kumoamisesta, EUVL N:o L 187.
Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta (finanssipoliittinen sopimus). 2.3.2012. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A42012A0302%2801%29 (19.10.2022)
Sopimus Euroopan unionista (SEU). Konsolidoitu versio. Euroopan unionin virallinen lehti N:o C 202 7.6.2016.
Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT). Konsolidoitu versio. Euroopan unionin virallinen lehti N:o C 202 7.6.2016.
Suomen perustuslaki 731/1999.

Kokoomateoksessa syvennytään tilintarkastuksen, arvioinnin ja omistajaohjauksen ajankohtaisiin ilmiöihin ja kysymyksiin.

Ulkoinen toimintaympäristö – talouselämä, yritystoiminta ja sääntely-ympäristö – muuttuu jatkuvasti. Esimerkiksi ilmastonmuutoksen ja muiden kestävyysongelmien torjunta keskeisenä megatrendinä on tuonut yritysvastuun liiketoiminnan keskiöön. Kestävyysongelmien ja muiden kriisien ratkaisu korostaa myös vaatimuksia julkisten varojen vastuullisesta käyttämisestä ja tasapainosta.

Teos sisältää 17 vertaisarvioitua artikkelia, jotka alan asiantuntijat ovat laatineet. Monitieteisessä teoksessa käsitellään ajankohtaisia ilmiöitä käytännönläheisesti, mutta vahvasti tieteelliseen tutkimustietoon nojautuen. Artikkeleissa käsiteltäviä aiheita ovat muun muassa yritysten vastuullisuusraportoinnin varmentaminen, tilintarkastuksen laatu, tilintarkastajan lausunnon antamistehtävät sekä tilintarkastustutkimus. Artikkeleissa tarkastellaan myös useita arvioinnin ja omistajaohjauksen teemoja, kuten koronajohtamista pandemiakriisissä ja korkeakoulujen laadunarviointia. Lisäksi teoksessa käsitellään julkisen talouden tasapainoisuuden valvontaa ja kuntayhtiöiden omistajaohjausta.

Teos soveltuu kaikille tilintarkastuksen ja arvioinnin ammattilaisille ja tutkijoille sekä alan opiskelijoille.

TAMPERE UNIVERSITY PRESS

ISBN 978-952-35-9047-2

9 789523 590472